Die parlamentari... kabinettsregi...

Wilhelm Hasbach

Die parlamentarische Kabinettsregierung

Die parlamentarische Kabinettsregierung

Eine politische Beschreibung

von

Dr Wilhelm Hasbach
o. Professor an der Universität Kiel



Deutsche Verlags-Anstalt
Stuttgart und Berlin 1919

Druck der
Deutschen Verlags-Anstalt in Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Während der Jahre 1917 und 1918 ist in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft eine seit dem Winter 1916/17 von mir geschriebene Reihe von Aufsätzen über die Kabinettsregierung erschienen, die ergänzt, erweitert und verbessert, hier zu einem Buche vereinigt sind. Herrn Geheimrat Dr. Pohle, Professor an der Universität Leipzig, dem Herausgeber der Zeitschrift, und ihrem Verleger, Herrn Werner Scholl, sage ich meinen verbindlichsten Dank für die Erlaubnis, die Aufsätze von neuem zu veröffentlichen.

Diese Schrift wurde eine politische Beschreibung genannt, um den Leser auf zweierlei aufmerksam zu machen. Die Politik als Wissenschaft handelt von den Mitteln zur Erlangung und Behauptung der Macht, folglich kann die Verfassung der Staaten in einem politischen Werke nur von diesem Gesichtspunkte in Betracht kommen. Und eine Beschreibung, welche die zutreffende Vorstellung eines Objektes anderen vermitteln will, denen es nicht durch die Erfahrung gegeben ist, setzt im Gebiete der Geisteswissenschaften die Objektivität des Beobachters voraus. Nach ihr habe ich dadurch gestrebt, daß ich die mir erreichbaren Tatsachen über den heutigen Stand und den Wert der Kabinettsregierung so vollständig wie nur möglich gesammelt und dem Leser zur Prüfung vorgelegt habe. Daher ist die Zahl der Anmerkungen größer, als in einem Buche über ein aktuelles politisches Thema herkömmlich ist, hier und da sind charakterisierende Literaturnachweise gegeben worden, und selbst im Texte wurden wichtige Belege nicht übersetzt.

Mein Streben nach Objektivität wurde nicht durch die Absicht vereitelt, zu einer schwebenden Frage das Wort zu ergreifen. Als ich im Herbste 1913 mit dieser Arbeit begann, wollte ich tiefer in ein Problem eindringen, das mich seit vielen Jahren beschäftigt hat. Dieses Interesse beweisen zwei schon vor 37 Jahren in den „Grenzboten" veröffentlichte Aufsätze über die Reform des englischen Parlamentes. Ich schrieb sie während eines fast zweijährigen Aufenthaltes in England, nachdem ich acht Jahre früher über ein Jahr in der besten der modernen Republiken zugebracht hatte. Beim Rücktritt von meinem Lehramte im Jahre 1906

überwog das Interesse an der Demokratie, mit der ich mich in Vorlesungen über die Arbeiterfrage und die Geschichte des Sozialismus immer wieder hatte auseinandersetzen müssen und dabei zu Ergebnissen gelangt war, die mit den ebenso naiven wie begeisterten Anschauungen jener Zeit nicht übereinstimmten. In der Tat bilden die Kapitel über die soziale Demokratie, über Sozialismus und Sozialdemokratie des 1912 erschienenen Werkes „Die moderne Demokratie" den Kern, um den sich die anderen im Laufe eines Vierteljahrhunderts gelagert haben. Nach seiner Vollendung konnte ich an Studien über die Kabinettsregierung wieder herantreten. So ist es nur dem Zufall zuzuschreiben, daß ich über eine Frage berichte, die unerwartet schnell zu einer brennenden geworden ist.

Objektivität ist nicht dasselbe wie Enthaltung von eigenem Urteile. Der objektiven Sammlung der Tatsachen entspricht die subjektive Stellungnahme des Beobachters. Über sie sollen auch an dieser Stelle keine Mißverständnisse möglich sein.

1. Die in den letzten Jahren oft „modern" genannten Staatsformen, nämlich die repräsentative Republik und die parlamentarisch regierten Staaten, sind nicht modern. Sie sind es nicht: nicht nur, weil sie ein höheres Alter aufweisen als die konstitutionelle Monarchie und die mittelbare Demokratie, auch deshalb sind sie es nicht, weil sie Parteiregierungen haben.

2. Die Überzeugung von ihrem Ungenügen ist im Zunehmen begriffen. Während des Weltkrieges sind sie in den größten der uns feindlichen Staaten aufgehoben worden; sie waren in den schwierigsten Zeitläuften zu leicht erfunden worden. (Nur bei uns hielt man es für richtig, angesichts des Feindes die Parteiregierung aufzurichten; mit den bekannten Folgen.) Auch hat man in England schon seit Jahrzehnten darauf verzichtet, die nicht-politischen Staatsämter nach der Parteizugehörigkeit der Kandidaten zu besetzen. Die Vereinigten Staaten haben das englische Prüfungssystem nachgeahmt. Außerdem fordert jenseits des Kanals der Wahlsieg einer Partei keine Opfer mehr unter den Staatssekretären des auswärtigen Amtes oder den Botschaftern und Gesandten, die der Gegenpartei angehören. In den mittelbaren Demokratien der Vereinigten Staaten sucht man den Einfluß der Parteiorganisationen zurückzudrängen; in der Schweiz strebt man nach Unabhängigkeit von den Parteien; jenseits und diesseits des Atlantischen Ozeans lockern Initiative und Referendum die Parteibande. In wenigen Jahrzehnten wird die Überzeugung gesiegt haben, daß der beste Beamte der kenntnisreichste, keiner Partei verpflichtete ist. Die Vorzüge der konstitutionellen Monarchie auf diesem Gebiete sind dann allgemeiner Anerkennung sicher.

3. Als die schlechteste aller Parteiregierungen hat sich immer mehr die Kabinettsregierung, die sogenannte parlamentarische, erwiesen.

Kabinettswechsel und Parlamentsauflösungen setzen parlamentarisch regierte Staaten stärkeren Störungen als die repräsentative und die mittelbare demokratische Republik aus; sowohl in der Schweiz als in den Vereinigten Staaten wird die Regierung innerhalb einer Legislaturperiode nicht gestürzt. Die größere Unsicherheit parlamentarisch regierter Staaten erleichtert es dem Auslande, Einfluß auf die Politik des Inlandes zu gewinnen und einen für das Ausland gewonnenen Parteiführer ans Ruder zu bringen. Auch ist die Gefahr bedeutend, daß Männer mit keinen anderen Fähigkeiten, als gute Redner und Wahlmacher zu sein, in das Parlament und aus dem Parlamente in das Kabinett gelangen. Dagegen besitzt der Präsident der Vereinigten Staaten, in denen die Exekutive und Legislative getrennt sind, die Freiheit, Politiker in sein Kabinett zu berufen, die eine bessere staatsmännische Schule durchgemacht haben; auch geben bei der Wahl des Schweizer Bundesrates die parlamentarischen Fähigkeiten der Kandidaten nicht den Ausschlag. Dieser dritte Mißstand erweist sich um so schädlicher, als die anderen Formen der modernen Republik den Bewerbern nicht so viele Siegespreise in Aussicht stellen. Diese beiden Tatsachen, daß die Kabinettsregierung die höchsten Verwaltungsämter Männern mit ungenügenden Fähigkeiten öffnet und mehr Geschäftspolitiker als andere Regierungsformen zu versorgen vermag, erklären die Leidenschaftlichkeit, mit der Zeitungen und Zeitschriften für ihre Einführung kämpfen, vorausgesetzt, daß nicht das Ausland dabei mitwirkt. Zwar ist auch das große Kapital, besonders das internationale, überall zur Invasion drängende Finanzkapital, an der Einführung von Parteiregierungen erheblich interessiert, aber es kann seine Ziele in beiden Formen erreichen, so daß es sein schweres Gewicht nur dann für die Kabinettsregierung in die Wagschale wirft, wenn sie allein Aussichten auf den Sieg hat.

4. Die Kabinettsregierung, entstanden in Zeiten mit noch geringen Ansprüchen an die Verwaltung, am meisten blühend in England, dessen Regierung vor dem Kriege weniger als diejenigen des Festlandes von wirtschaftlichen und sozialen Fragen bedrängt wurde, hat dort, wo eine größere Ausdehnung der Staatsverwaltung von einer stärkeren Entwicklung des Beamtentums begleitet war, große Enttäuschungen und eine beängstigende Korruption verursacht. Schon vor bald vierzig Jahren erklärte Minghetti, daß die Aufgaben des heutigen Staates ein technisch und wissenschaftlich gebildetes Beamtentum erforderten, daß es aber in Ländern mit Kabinettsregierung schwer fortkomme. Wieviel schwerer wird es in den parlamentarisch regierten Staaten der Zukunft mit ihrer alles umspannenden Gemeinwirtschaft sein! Dennoch zögern einige Politiker ohne Verständnis für den Charakter der Zeit nicht, die Kabinettsregierung für die deutsche Republik zu empfehlen, obwohl in Frankreich

die Unverträglichkeit jener Regierungsform mit dieser Staatsform längst erkannt und beklagt worden ist. Weshalb schlagen sie nicht eine zwischen der ehemaligen Verfassung des Deutschen Reiches und der nordamerikanischen Bundesverfassung stehende vor? Ein vom Volke mit zwei Drittel bis drei Viertel Mehrheit (so daß sich mehrere Parteien zu einem Wahlvorschlag vereinigen müssen, was ihn unabhängig macht) auf längere Zeit gewählter, aber nicht wieder wählbarer Präsident; ein Kabinett mit hochqualifizierten Beamten mit Zutritt zum Reichstag, dessen einzelne Mitglieder auf begründeten Tadel des Parlamentes vom Präsidenten jederzeit entlaßbar sind; Aufstellung des Budgets durch das Kabinett, die Sätze vom Reichstage nicht erhöhbar; Steuerverweigerung ungesetzlich. Fortfall des Reichskanzleramtes und der kollektiven Verantwortlichkeit!

5. Für die moderne Staatsform, deren Parteicharakter sorgfältig verhüllt wird, streiten ihre Vorkämpfer mit der Behauptung, sie bedeute „die tätige und verantwortliche Teilnahme jedes Bürgers am politischen Leben“, so daß der Obrigkeitsstaat abgeschafft sei, d. h. ein Staat, dessen Behörden nicht von den Bürgern gewählt sind. Nach seiner Beseitigung sei erreicht die „Identität von Volk und Staat“; von nun an herrsche das Staatsvolk im Volksstaate. Wer Frankreich, England, die Vereinigten Staaten kennt, weiß, wie gering der Bruchteil der Bevölkerung ist, der sich tätig und verantwortlich am politischen Leben beteiligt.[1] Das öffentliche Leben wird dort beherrscht von einer kleinen Zahl von großen Parteiführern, von einer größeren Zahl kleiner, von ihren Vertrauensleuten und den Parteibeamten. Sie ernennen die Kandidaten zum Parlamente, mittelbar und unmittelbar auch die zu den öffentlichen Ämtern. So entsteht ein Obrigkeitsstaat, der um nichts besser, sondern viel schlechter und mächtiger ist als der in Deutschland vor dem Kriege bestehende. Zweifellos werden sich in dem künftigen Deutschen Reiche mehr Personen in den Parteiorganisationen rühren. Aber im Verhältnis zur Gesamtheit des Volkes eine kleine Minderheit! Für die große Mehrheit wird eine Veränderung zu ihrem Schaden eingetreten sein. Die alte Obrigkeit war bekannt, die neue ist anonym; die alte war bei ihren Beamtenernennungen an Gesetze und Verordnungen gebunden, die neue ist frei und läßt sich nur durch Parteirücksichten bestimmen; die alte, durch Vorschriften beschränkte, konnte für ihre Übertretungen zur Verantwortung gezogen werden, die neue ist ebenso unbeschränkt wie unverantwortlich; bekannt war, wer die alte Obrigkeit ernannt hatte, die neue ernennt sich selbst unter Ausschluß der Öffentlichkeit; wenn die alte parteiisch war, handelte sie gegen ihr Prinzip, die neue ist parteiisch aus Prinzip. Die große Masse des Volkes wird sich in demselben Verhältnis

[1] Vergl. meinen Aufsatz über Obrigkeitsstaat und Selbstregierung in der Zeitschrift „Das Neue Deutschland“ vom 15. Mai 1917.

zur Obrigkeit wie früher befinden, nur daß sie jetzt mehr Objekt ist und häufiger wählen muß — nach den Anordnungen der neuen Obrigkeit.

6. Für die zweite Form der Parteiregierung, die Kabinettsregierung, machen ihre Freunde geltend, daß sie größere Führer, bedeutendere Leiter der auswärtigen Politik als die konstitutionelle hervorbringe. Diese Behauptung läßt sich nicht mit wenigen Worten erledigen. Da sie in diesem Buche erörtert wird, möge die Feststellung genügen, daß sie sie weder geschichtlich noch psychologisch begründen. Schmerzlich vermißt man vor allem den Beweis, daß parlamentarische Minister der auswärtigen Angelegenheiten das Deutsche Reich vor dem Kriege mit den gegen uns verbündeten Mächten bewahrt haben würden. Werden die ungeheuren Schwierigkeiten[1] der deutschen Politik in Betracht gezogen?

Der Verfasser verhehlt nicht, daß er den Sturz des konstitutionellen Staates, den Untergang der Monarchien und die Aufrichtung der Demokratie als ein großes Unglück für Deutschland betrachtet und daß ihm als günstige Ergebnisse dieser trostlosen Zeit nur zwei Erkenntnisse erscheinen: Erstens die Erkenntnis der Notwendigkeit, der Charakterbildung des deutschen Volkes eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken, zweitens die Erkenntnis der Möglichkeit, die von den deutschen Einzelstaaten aufgerichteten Schlagbäume zu beseitigen. Der Widerspruch gegen diese Forderung wird mit der Notwendigkeit, die Stammeseigentümlichkeiten zu erhalten, schlecht begründet, denn die deutschen Einzelstaaten sind nicht politische Stammesverbände, sondern geschichtliche Gebilde, die durch die

[1] Daß es sich als unmöglich erwies, fünfzig Jahre Gewehr bei Fuß stehen zu bleiben, wie Moltke sagte, das heißt, nur Kontinentalpolitik zu treiben, und daß schon unter dem ersten Kanzler die materiellen Bedürfnisse des deutschen Volkes zwangen: sowohl zur Schutzzollpolitik, die zum Zusammenstoß mit England führen mußte, als auch zur Kolonialpolitik, mit der England ein Unterpfand des Wohlverhaltens gegeben wurde. Daß mit dem für die Stärke des Deutschen Reiches so notwendigen wirtschaftlichen Aufschwunge die Zahl der Sozialisten und damit der größten Gegner des nationalen Staates und einer weitsichtigen Auslandspolitik wachsen mußte. Daß man nicht mit Frankreich gehen konnte, und, mochte man sich mit Rußland oder England verbünden, im ungünstigen Falle ungeheure Verluste erlitt, im günstigen stets am kürzeren „Hebelarm" stand; wer sicherte nach getaner Schuldigkeit das mit England verbündete Deutschland, von ihm aus Handelseifersucht angegriffen zu werden? (Die der Brite nicht gegen den Gallier zu empfinden braucht, so daß aus der Eintracht beider kein Schluß auf das mögliche deutsch-englische Verhältnis gezogen werden darf.) Daß das deutsche Volk nicht gewillt war, die aus der notwendigen Politik der freien Hand sich ergebenden sehr schweren finanziellen Lasten zu tragen. Daß, nachdem die Neuorientierung der Bismarckschen Politik im Jahre 1889 abgelehnt war, die Abhängigkeit der deutschen von der österreichischen begann und sich nie wieder eine günstige Gelegenheit bot, der Erdrosselung zu entgehen. Sagt doch auch der alldeutsche Graf Reventlow von dem wahrscheinlichen Ergebnis selbst eines Krieges im Jahre 1905: „Alles in allem: Das Deutsche Reich hätte die Gelegenheit sowohl wie die Möglichkeit gehabt, Frankreich zu zerschmettern, um den Preis des Verlustes der deutschen Handelsflotte, wahrscheinlich auch der Kriegsflotte, der deutschen Kolonien und des deutschen Überseehandels." (Deutschlands auswärtige Politik 1888—1914, S. 269, 4. A.)

Zerreißung der Stammesverbände entstanden sind. Die Vereinigung der Stämme zu Gliedstaaten würde den Zerfall oder das Ende eines jeden bestehenden Staates bedeuten; am leichtesten läßt es sich an Bayern verdeutlichen. Ist es aber gelungen, in den heutigen Einzelstaaten Splitter verschiedener Stämme zu vereinigen, weshalb sollte es dem Deutschen Reiche unmöglich sein, alle zu einem deutschen Einheitsstaate zu verbinden. Wir haben die Elsaß-Lothringer innerlich nicht erobern können, weil wir sie in einen Kleinstaat zusammenpferchten, aus dem nur ein schmaler Steg ins Deutsche Reich und keiner in die anderen Einzelstaaten führte, während sie zur Zeit der französischen Herrschaft einem großen Reiche angehörten, das sich breit und einladend vor ihnen öffnete.

Der Ausbruch des Weltkrieges verhinderte den Verfasser diesmal daran, ausländische Büchereien zu benutzen und sein Urteil durch Unterhaltungen mit erfahrenen Männern der Fremde zu klären. Freilich war er mit der englischen Entwicklung in Berührung geblieben, mit der französischen Kabinettsregierung, die er nicht lange vorher dargestellt hatte, während eines zweimonatigen Aufenthaltes in Frankreich im Frühling 1914 wieder vertraut geworden, und über diejenige Italiens, Spaniens, Rumäniens hatte er in diesen Ländern zwischen 1900 und 1908 Nachrichten eingezogen, lückenhafte, weil er an ihre Verwertung damals noch nicht dachte. Doch war es ihm vergönnt, lebensvolle, unveröffentlichte Berichte über Bulgarien lesen zu dürfen; auf ihnen beruhen seine Ausführungen über die bulgarischen Parteien. Ihrem Verfasser, Herrn Dr. A. Dix, dankt er herzlich für die Erlaubnis, sie zu benutzen, ebenso den Herren, die sie ihm zugänglich gemacht haben.

Am 27. Februar 1919.

Der Verfasser.

Einleitung

Realpolitische Staatsideale

Es ist eine Alterserscheinung im Leben der Völker, daß sie nicht der körperlichen und geistigen Ausstattung mächtiger Nationen, der geschichtlichen Gunst des Schicksals, ihrer erfreulichen Besitzverteilung, der glücklichen Lage oder dem Reichtum der von ihnen bewohnten Länder die Ursache ihrer Erfolge zuschreiben, sondern sie in der Vortrefflichkeit ihrer Verfassungen, Erzeugnissen jener Kräfte, zu erkennen vermeinen. Diese Neigung läßt zur Nachahmung reizende realpolitische Ideale entstehen. Die neuere Zeit hat drei Musterbilder dieser Art aufgestellt: Das Gleichgewicht der Staatsgewalten, es wird auch Gewaltentrennung, Gewaltenteilung genannt, die Volkssouveränität und die parlamentarische Regierung. Sie dürfen nicht mit den idealpolitischen Gesellschafts- und Staatsidealen verwechselt werden, die aus einer verwandten Alterserscheinung hervorgehen. Suchen uns jene mit vorbildlichen Verfassungsfundamenten bekanntzumachen, so diese in erster Linie mit glücklichen gesellschaftlichen Zuständen. Aus der Fülle, welche die neuere Zeit hervorgebracht hat, seien nur Utopia, Sonnenstaat und Die Reise nach Ikarien erwähnt. Sie stehen an der Grenze von Politik und schöner Literatur; mit Recht nennt man sie Staatsromane. Ihre Verfasser „sprechen nicht durch Beweise und Erwägungen zum Verstande, die Einbildungskraft regen sie an mit Schilderungen und der Darstellung von Handlungen; ferne liegt ihnen der Gedanke, Einrichtungen zu empfehlen, die unmittelbar nachgeahmt werden sollen."[1] Auf Gefühl und Einbildungskraft üben sie einen stärkeren Reiz aus als die nüchternen realpolitischen Staatsideale, sie sind daher auch häufiger literargeschichtlich behandelt worden; wer durch die Jahrhunderte vergliche, wie sich in den Zukunftsphantasien der Verfasser ihre Gegenwartsumgebung spiegelt, würde einen Beitrag zur Kulturgeschichte liefern.

[1] W. Hasbach, Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und gemischte Staatsform, Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. XIII, Heft 4 (1916).

Die Vermutung, daß es auch dem klassischen Altertum an Staatsromanen nicht gefehlt hat, wird durch Pöhlmanns Werk über den antiken Sozialismus und Kommunismus bestätigt. Noch mehr, dem klassischen Altertum verdanken wir auch das erste und vielleicht das wertvollste aller realpolitischen Staatsideale: das der gemischten Staatsform.

Aristoteles war durch seine Untersuchungen über die griechischen Verfassungen zu der Überzeugung gelangt, daß die beste volkstümliche Staatsform, die Politie, aus einer Mischung von Demokratie und Oligarchie bestehe, und die Stoiker gaben einer aus den drei einfachsten Staatsformen gemischten Staatsform den Vorzug.[1] Berühmt wurde die aus der Geschichte Spartas, Karthagos, Roms abgezogene, von Polybius vorgetragene Lehre, daß eine aus monarchischen, aristokratischen und demokratischen Bestandteilen zusammengesetzte Verfassung eine einfache übertreffe. Vom Konsulate betrachtet, hatte er ausgeführt, erscheine die römische als Monarchie, vom Senate als Aristokratie, von der dem Volke zustehenden Gewalt als Demokratie. Diese Betrachtung überlieferte am wirkungsvollsten der unter der Republik lebende Cicero in der literarischen Trümmerstätte „Vom Staate", während der unter dem Kaisertum seufzende Tacitus dafür hielt, daß die gemischte Staatsform selten vorkomme und dann keinen langen Bestand habe. Die ciceronianische Doktrin würde in der neueren Zeit allgemeine Betrachtung gefunden haben, selbst wenn der hervorragendste Politiker des 16. Jahrhunderts sie in seinen Abhandlungen über Livius nicht treu wiederholt hätte; auch darin folgte Machiavelli seinem Vorbilde, daß er, wie Cicero, Betrachtungen über den Kreislauf der Verfassungen seinen Ausführungen vorausschickte. Am Ende desselben Jahrhunderts wird sie von Bodin, im 17. Jahrhundert von Hobbes bekämpft; sie hatten die unseligen Folgen des Kampfes der Stände gegen das Königtum erlebt und zogen die unumschränkte Monarchie der gemischten Staatsform vor. Auf der Seite der beiden großen Politiker stehen Pufendorf und Böhmer, Algernon Sidney dagegen, der aristokratische Republikaner, verherrlicht diese Staatsform aus Abneigung gegen die Monarchie; doch verhinderten ihn seine Überzeugungen nicht daran, von dem absolutesten Monarchen jener Zeit, von Ludwig XIV., im geheimen eine Pension zu beziehen. Im 18. Jahrhundert erblickt Bolingbroke ihren Nutzen vornehmlich in der Vereinigung der Vorzüge der einfachen Staatsformen; hierin stimmt der Philosoph Paley mit ihm überein. Noch im 19. Jahrhundert trägt Sismondi, der die Illusionen und die Wirklichkeiten einer neuen einfachen Staatsform, der Demokratie, kennen gelernt hatte, die Lehre in neuer

[1] Eingehende Ausführungen über die Politie bei Susemihl, Aristoteles' Politik, 1879, I, 63; über das stoische Musterbild siehe E. Zeller, Geschichte der griechischen Philosophie, IV, 294, 4. Aufl.

Gestalt vor; drei Interessen und drei Ideen, sagt er an einer Stelle, sind gleichberechtigt: die monarchischen, die aristokratischen und die demokratischen.[1] An einer anderen heißt es: Notwendig ist nicht die Trennung, sondern die Verbindung der Gewalten, nicht das Gleichgewicht, sondern die Vereinigung der Kräfte. Mit diesen Worten weist er auf das erste moderne realpolitische Staatsideal hin, und er betrachtet offenbar das antike und dieses als Gegensätze. Ein kurzer Bericht über die Entstehung des neueren wird uns über die Gründe aufklären.

Das lange Parlament hatte sich nach der Abschaffung des Königtums und des Oberhauses die größten Mißbräuche zuschulden kommen lassen, da es die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt vereinigte. Als Gesetzgeber konnten sich die Abgeordneten besondere Vorteile zuwenden, als höchste Verwaltungsbeamte von der Wirkung lästiger Gesetze entbinden. Aus diesem Grunde wird von Pennington, Needham, später von Locke, dessen Stimme zuerst zu uns gedrungen ist, gefordert, daß die Kammern aus anderen Personen als den Mitgliedern der Regierung bestehen sollen. Damit stellen sie den Grundsatz der Gewaltentrennung auf.[2] Die von ihr erhoffte günstige Wirkung wird gesteigert, wenn zwei Kammern bei der Gesetzgebung zusammenwirken müssen. Diese von Harrington empfohlene Maßregel bedeutet eine Gewaltenteilung.[3]

[1] Simonde de Sismondi, Études sur les constitutions des peuples libres, 1836.

[2] It seemeth to me improper for Parliaments to intermeddle with matters of government farther than to settle it in fit hands and within just bounds, because they are entrusted with an arbitrary power. Pennington 1650.

Il est certain que toutes les nations libres qui ont existé avant nous ont eu le plu grand soin de diviser ces deux espèces de pouvoirs. Needham (1656, französische Übersetzung von 1790) beruft sich auf Cicero, De Officiis II und De Legibus III, außerdem auf die Geschichte Athens, Spartas, Roms.

It may be too great a temptation to human frailty ... for the same persons, who have the power of making laws, to have also in their hands the power to execute them; whereby they may exempt themselves from obedience to the laws they make and suit the law, both in its making and execution, to their own private advantage. Locke 1690.

[3] Diese Auffassung der Gewaltenteilung ist nicht die herkömmliche. Gewöhnlich werden Gewaltentrennung und Gewaltenteilung als sinnverwandte Wörter gebraucht, weil man sich die einheitliche Staatsgewalt in mehrere Teile zerlegt denkt (Gewaltenteilung), die dann selbstverständlich auch voneinander getrennt sind (Gewaltentrennung). Da nun aber begriffliche Unterschiede vorhanden sind, so empfiehlt es sich, für ein Verhältnis von Gewalten, die unabhängig voneinander sein können, das Wort Gewaltentrennung zu verwenden, für dasjenige von Gewalten, die nicht unabhängig voneinander sein können, sondern abhängig voneinander sein müssen, das Wort Gewaltenteilung zu gebrauchen. Daß auch in der Wissenschaft der Reichtum an Bezeichnungen verschwendet und nicht dazu verwandt wird, um den Reichtum an Begriffen auszuprägen, ist bedauerlich. Es fehlt nicht an anderen Beispielen. Man spricht von Glaubensfreiheit, obwohl der Glaube, ein innerer Akt, nicht beschränkt werden kann, und meint die Bekenntnisfreiheit. Diese wird dann wohl Gewissensfreiheit genannt, während Gewissensunfreiheit einen Rechtszustand voraussetzt, der zur Erlangung bestimmter Güter die Erklärung des Verzichtes auf bestimmte Überzeugungen erfordert, z. B. verlangte the Test Act vom Katholiken eine Erklärung gegen die Transsubstantiation, wenn er in der Zivil- und Militärverwaltung eine Stelle bekleiden wollte.

Die Verbindung beider Prinzipien stellt das des staatsrechtlichen Gleichgewichts oder des Gleichgewichts der Staatsgewalten dar. Verwirklicht wurde es unter dem Protektorate durch die Unabhängigkeit Cromwells, des Haüptes der Exekutive, von dem Parlamente und durch die Hinzufügung eines Oberhauses zu dem bestehenden Volkshause. Unter Karl II. kehrte man zu dem früheren System des Gleichgewichtes der Gewalten zurück. Es war ursprünglich in England nicht etwa eine wissenschaftliche Spekulation. Das englische Staatswesen beruhte auf Gewaltentrennung und Gewaltenteilung, da sich hier König und Parlament, Oberhaus und Unterhaus gegenüberstanden. Die üblen Folgen der Gewaltenvereinigung weckten das Bewußtsein des eigenen staatlichen Charakters und führten zu dessen klarerer Herausarbeitung. Während des ganzen 17. Jahrhunderts, ja noch darüber hinaus, strebte die Entwicklung dem Ziele zu, die Gewaltentrennung immer schärfer auszubilden. Der König verliert das Recht, selbständige Verordnungen zu erlassen und kraft eigener Machtvollkommenheit Gesetze außer Kraft zu setzen. Die Befugnisse der ausführenden Gewalt werden durch die Beseitigung der Verwaltungs- und Strafjustiz des Geheimen Rates und des Oberkirchenrates geschmälert. Die richterliche Gewalt wird selbständiger, die Krone kann willkürliche Haftbefehle nicht länger aufrechterhalten, die Anstellung der Richter erfolgt auf Lebenszeit. Die Bestrebungen, alle von der Regierung abhängigen Personen aus dem Parlamente zu entfernen, sind noch im 18. Jahrhundert zahlreich. Aber nach der Vertreibung des letzten Stuartkönigs werden Gesetzgebung und Verwaltung wieder eng miteinander verknüpft, da unter den folgenden Fürsten die parlamentarische Regierung entsteht, welche die Ministerstellen auf Führer des Parlamentes überträgt. Diese gewaltenvereinigende Machtfülle, welche ihnen gestattet, sowohl die Abgeordneten zu beeinflussen durch Vorteile, die sie ihnen als Leiter der Verwaltung zuwenden, als auch sich selbst zu bereichern und so eine korrupte Parteiherrschaft aufzubauen, führt dann im 18. Jahrhundert zum zweiten Male zur Verkündung der Grundsätze der Gewaltentrennung und Gewaltenteilung durch Bolingbroke und später durch Montesquieu. Wiederum ist die Stimme des Schülers später zu uns gedrungen, als die des Meisters. Durch Montesquieu gelangt das System des staatsrechtlichen Gleichgewichtes zur Anerkennung in Europa und Amerika und erlangte ein solches Ansehen, daß die Bundesverfassung der Vereinigten Staaten von 1787 und die französische Verfassung von 1791 es in manchen Paragraphen zum Ausdruck bringen. Von Nordamerika verbreitete es sich über den größten Teil des amerikanischen Festlandes; an die französische Verfassung schlossen sich die spanische von 1812, die norwegische von 1814, ja selbst noch die belgische von 1831 an; diese hat in wesentlichen Stücken die preußische von 1850 beeinflußt. Es fällt

auf, daß das Prinzip des Gleichgewichtes sich ebensowohl mit der Republik wie mit der Monarchie verträgt; dieselbe Beobachtung werden wir bei der Erörterung der beiden anderen Staatsideale machen. Vielleicht noch mehr fällt es auf, daß Bolingbroke sich sowohl zur Lehre von der gemischten Staatsform wie zu der vom staatsrechtlichen Gleichgewichte bekennt, während Sismondi die eine der anderen gegenüberstellt. Wie löst sich dieser Widerspruch, da Mischen und Verbinden, Teilen und Trennen zwei verschiedene Tätigkeiten bezeichnen? Man kann die gemischte Staatsform von zwei verschiedenen Standpunkten betrachten, die durch die politischen Bedürfnisse einer Zeit gegeben sind. Von dem einen erscheint sie unter dem Bilde einer Addition, von dem anderen unter dem einer Subtraktion. Männer wie Bolingbroke, Paley, Sismondi nehmen an, daß eine Häufung der Vorzüge sich ergibt, indem ein jedes der Elemente die ihm eigentümlichen Vorzüge entfaltet und indem die von ihm unzertrennlichen schädlichen Triebkräfte durch die Gegenwirkungen der beiden anderen niedergehalten werden. Andere sehen nur die gegenseitige Hemmung und Kontrolle oder gar nur die Einschränkung der verhaßten Monarchie; darum fällt für sie die Lehre von der gemischten Staatsform mit der vom Gleichgewichte der Staatsgewalten zusammen. Jedenfalls wird bis auf den heutigen Tag die erste Auffassung zu wenig gewürdigt und die zweite zu häufig mißverstanden. Nur über dieses Mißverständnis soll das Wichtigste hinzugefügt werden.

Versteht man unter Gewaltentrennung und Gewaltenteilung die Teilung und Trennung der Substanz der Gewalten, dann werden sie voneinander unabhängig, eine gegenseitige Kontrolle wird unmöglich und sie durchkreuzen gegenseitig ihre Absichten. Aber die Begründer der Lehre haben sich die Trennung und Teilung nur als eine solche der Funktionen und den König von England gleichsam als den Punkt vorgestellt, in dem die getrennten und geteilten Gewalten zusammenlaufen, da ihm allein die Exekutive, die föderative Gewalt, die Prärogative zustehe und er einen Anteil an der Gesetzgebung auch durch sein Einspruchsrecht habe.[1]

[1] Nach Locke steht die königliche Gewalt über den anderen. Er betrachtet die gesetzgebende Gewalt an sich als die höchste, der die vollziehende untergeordnet sei, „but the supreme executive power vested in one man ... having a share in the legislation, has no distinctive legislative superior to be subordinate or accountable to, farther than he himself ... shall consent". Nach Blackstone „every branch of our civil polity supports and is supported, regulates and is regulated by the rest ... the whole is prevented from separation, and artificially connected together by the mixed nature of the crown, which is a part of the legislative and the sole executive magistrate".

Unter Prärogative versteht das englische Recht die dem Könige verbliebene oder auf das Kabinett übergegangene Gewalt, z. B. das Parlament zu berufen, zu entlassen, zu vertagen, das Recht, die Gesetze zu genehmigen und zu verwerfen, die Dispensation von Gesetzen, das Begnadigungsrecht, die Anstellung der Beamten usw. Föderative Gewalt ist nach Locke das Recht, die auswärtigen Verhältnisse durch Verträge, Gesandtschaften

In der repräsentativen Republik werden sich dagegen jene Mißstände leicht einstellen, weil der Vereinigungspunkt der Gewalten hier durch das vielköpfige Volk dargestellt wird, dem geeignete Kontrollmittel fehlen, das keinen unmittelbaren Anteil an der Gesetzgebung hat und die vollziehende Gewalt nicht ausübt. In den Vereinigten Staaten bezeichnen in der Tat viele die Doktrin vom staatsrechtlichen Gleichgewichte als eine Irrlehre. Aber auch Freunde der Monarchie haben sie bekämpft, weil sie annahmen, daß sie eine Teilung der Substanz der Gewalt bedeute, die dem Könige zustehe. Ja, K. L. v. Haller behauptete, sie sei von Montesquieu erdichtet worden, um dem Volke die gänzliche Souveränität in die Hände zu spielen. Wenn nun auch Montesquieu die englische Lehre verändert hat, so lag ihm gewiß nichts ferner als diese Absicht. Sagt er doch ausdrücklich, daß Demokratie und Aristokratie unfreie Staatsformen seien und verheimlicht er auch nicht, daß die parlamentarische Regierung zur Unfreiheit führe, er, der den die politische Freiheit verwirklichenden Staat schildern will, als welchen er den monarchischen auf Gewaltentrennung und Gewaltenteilung aufgerichteten betrachtet! Aber nicht nur seine Absichten widersprechen der Behauptung Hallers, auch deren wissenschaftliche Formulierung unterstützt sie nicht.

Allein dieser bis auf den heutigen Tag ununterbrochene Kampf der Meinungen wird erst verständlich, wenn wir uns zu dem dritten realpolitischen Staatsideale, dem zweiten modernen, wenden, dem der Volkssouveränität. Was bedeutet dieses Wort? Die Annahme, daß das Volk die Quelle und der Inhaber aller staatlichen Gewalt sei. Ihre Erörterung führt uns mitten in die Frage: Wie sind Staat und Recht entstanden? Unsere Antwort deuten wir mit wenigen Worten an.

Zahlreiche Beobachtungen an Naturvölkern, welche durch die Geschichte der Kulturvölker bestätigt werden, beweisen, daß sie ebenso wie manche Tiere gesellig leben, einander über-, neben-, untergeordnet. Das Gewebe ihrer Gesellschaften zeigt ursprünglich als Muster die verschiedenartigen Ordnungen des Verhältnisses von Mann und Weib, von Erzeugern und Erzeugten. Die Zahl der Zusammenlebenden ist auf der gleichen Fläche kleiner oder größer nach der Schwierigkeit oder Leichtigkeit der Gewinnung der Unterhaltsmittel. Der Kampf ums Dasein zwingt die obrigkeitlich dürftig gegliederten Haufen, sich zu größeren, straffer zusammengefaßten Verbänden unter der Führung begabter Männer zu vereinigen, welche andere Verbände zersprengen, unterjochen, töten,

---

und vorbeugende Handlungen zu regeln, kurz das Recht über Krieg und Frieden. Locke definiert die Prärogative als die Macht „to act according to discretion for the public good, without the prescription of law, and some times even against it“. Sie ist deshalb notwendig, weil „many things there are which law can by no means provide for, and those must necessarily be left to the discretion of him that has the executive power in his hand, to be ordered by him, as the public good and advantage shall require“.

versklaven oder von anderen Verbänden unterjocht, getötet, versklavt, zersprengt werden.[1] Behauptet sich die Macht der Führer siegreicher Verbände (sie behauptet sich, wenn sie der Mehrheit des Volkes förderlich ist), dann wird sie wie die ihrer Unterführer ebenso erblich wie die Unfreiheit der Überwundenen, und es entsteht im Frieden eine Regelung des Lebens durch Gesetze, welche das Eroberte behaupten. Nur allmählich bewirken Machtverschiebungen und ideale Kräfte eine Änderung. So geht aus der Not des Lebens infolge einer langen Reihe von gewollten und nicht gewollten Vorgängen durch Krieg und Sieg der Staat hervor, und aus Gewalt wird durch Verjährung mählich Recht.

Diese aus Erfahrung und Geschichte abgeleitete Theorie löste eine ältere ab, welche wie die von der gemischten Staatsform aus dem klassischen Altertum stammte, etwa von 1600 bis 1800 die Staatswissenschaft beherrschte, sich bis etwa 1850 in gemindertem Ansehen behauptete und schon vor 1600 vertreten wurde. Nach ihr ist der Staat das Erzeugnis verständiger Überlegung.[2] Ursprünglich lebten die Menschen, frei und gleich, in einem staatenlosen Naturzustande, der deshalb von mannigfachen Gefahren bedroht war. Zum Schutze gegen sie gründeten sie den Staat durch einen einmaligen Akt, durch einen Gesellschaftsvertrag. Hierauf einigten sie sich über die zweckmäßigste Form der Obrigkeit, die dann die zur Ordnung des Zusammenlebens dienlichen Gesetze erließ. Diese Lehre erschien ganzen Generationen keineswegs als Dichtung, wenn auch Hobbes und die sich an ihn anschließenden Theoretiker sie nur als Voraussetzung ihrer staatsrechtlichen Folgerungen betrachteten. Sie genoß ihr größtes Ansehen in der ständischen Zeit, in der Verträge zwischen Fürst und Volk der Wirklichkeit angehörten, und die von dem Alten Testamente, das damals mehr als heute als Wissensquelle geschätzt wurde, berichteten Verträge zwischen Gott und dem auserwählten Volke den Skeptizismus abstumpften. Die römische Jurisprudenz, welche die Gewalt der römischen Kaiser aus der Übertragung der Gewalt des Volkes auf die Kaiser ableitete, trug dazu bei, ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Und man erwäge, wie gering das geschichtliche und geographische Wissen jener Zeit war, und wie jenes im 18. Jahrhundert in Frankreich, der Heimat des Cartesius, von geistvollen Männern geringer geschätzt wurde als die Folgerungen des Verstandes aus Axiomen. Wir übergehen es, die Variationen der Lehre eingehend zu behandeln; einige Theoretiker nahmen an, daß auch die Einsetzung der Obrigkeit durch einen Vertrag,

[1] Vergl. J. Unold, Politik im Lichte der Entwicklungslehre, 1912. Auf den Reichtum an einschlägigen Tatsachen in F. Ratzels Völkerkunde braucht nicht besonders hingewiesen zu werden. Wie nahe schon K. L. v. Haller der Entwicklungslehre stand, beweist seine Restauration der St. I, 345, 2. Aufl.

[2] Einen Überblick über ihre Entwicklung in W. Hasbach, Die philosophischen Grundlagen der von F. Quesnay und A. Smith begründeten politischen Ökonomie, 1890.

den Herrschaftsvertrag, erfolgt sei, andere, daß beide Verträge zusammengefallen seien, einige, daß das Volk sich einem Herrscher unterworfen, andere, daß es seine Freiheit und Gleichheit eifersüchtig bewahrt habe.

Der Unterschied zwischen den beiden Lehren ist so auffallend, die eine ist so ausgesprochen individualistisch und rationalistisch wie die andere kollektivistisch und irrationalistisch, die eine baut das Recht so unbefangen auf der sich versittlichenden Gewalt auf, wie die andere dessen Entstehen aus der Gewalt — angesichts der vermeintlichen angeborenen menschlichen Freiheit und Gleichheit — entrüstet ablehnt,[1] daß nur der für uns wichtigste Zug der älteren Theorie erörtert zu werden verdient. Mag das Volk seine Macht bewahrt oder auf sie verzichtet, mag es sich für die Monarchie, die Aristokratie oder die Demokratie entschieden haben, jedenfalls ist es die Quelle der Staatsgewalt und, wenn es sie nicht anderen übertragen hat, auch der Inhaber der Staatsgewalt. Wer sie aber ausübt, übt sie als Beauftragter des Volkes aus. Es ist klar, daß, wenn zugleich mit dem staatsrechtlichen Gleichgewichte das Prinzip der Volkssouveränität in die absolute Monarchie eingeführt wird, sich die Stellung des Fürsten von Grund aus ändert. Er ist als Haupt der vollziehenden Gewalt nur noch ein dem Volke untergeordnetes Organ des Gemeinwesens, das auf gleicher Stufe mit dem gesetzgebenden steht; das Volk verteilt an beide unselbständige Teile der einheitlichen Staatsgewalt. Die französische Verfassung von 1791, deren staatsrechtliche Fundamente Volkssouveränität und Gewaltentrennung heißen, spricht dies in dem zweiten Artikel des dritten Titels unumwunden mit folgenden Worten aus: „Das Volk, welches die Quelle aller Gewalten ist, kann sie nur durch Stellvertreter ausüben. Die französische Verfassung ist repräsentativ: ihre Repräsentanten sind der gesetzgebende Körper und der König." Und der erste Teil des von der Verfassung eingeführten Bürgereides lautete: „Ich schwöre, daß ich dem Volke, dem Gesetze und dem Könige treu sein will." Wer die Geschichte kennt, weiß, daß die französischen Könige auch durch ihre

[1] Die älteren englischen Schriftsteller unterscheiden auch durch die Terminologie die beiden Entstehungsarten. Nach Richard Hooker (1594) gibt es drei Arten des Königtums: by conquest, by Gods special appointment (Israel), by dominion bestowed at men's discretions. Solche Könige „are instituted by agreement", über ihre Macht entscheiden die Vertragsartikel, der König ist „major singulis, universis minor". Hobbes (Leviathan) läßt die souveräne Gewalt entstehen 1. durch Gewalt, wenn jemand „by warre subdueth his enemies", oder 2. „when men agree among themselves to submit to one man, or assembly of men". Durch 1 entsteht „a commonwealth by acquisition", durch 2 „a political commonwealth or commonwealth by institution". Auch Rousseau hebt die beiden Arten der Entstehung auf das kräftigste hervor, aber es geschieht in zwei verschiedenen Werken. Im „Discours sur l'inégalité" schildert er die kulturschädliche Entwicklung der menschlichen Gesellschaft nach der Entstehung des Privateigentums unter dem Einflusse der Reichen und Klugen, im „Contrat Social" entwirft er das Bild eines den Armen günstigen Gemeinwesens, das durch einen allen Vertragschließenden gleiche politische Rechte verleihenden Vertrag zustande kommt.

Gesetze das französische Volk geschaffen haben, daß folglich vom geschichtlichen Standpunkt der „Roi" das Recht hat, vor „Loi" und „Loi" vor „Nation" zu stehen.

Damit erscheint die Gegnerschaft der Monarchisten gegen die Lehre von der Gewaltentrennung erklärlich, aber sie sind im Unrechte, wenn sie Locke und Montesquieu anklagen. Locke, zwar ein Verfechter der Volkssouveränität, stellt die gesetzgebende Gewalt über die vollziehende, den König über beide, ihm verleiht er sowohl die Prärogative als auch die föderative Gewalt, und für Locke ist die Gewaltentrennung erst eine Frage der Organisation, nicht des Rechtes. Wenn Montesquieu auch die außerhalb Englands unverstandene Prärogative des Königs beseitigt, die richterliche Gewalt verselbständigt und so die Macht des Königs verkleinert, so entführt doch auch er die Gewaltentrennung nicht dem Gebiete politischer Zweckmäßigkeit, und das Prinzip der Volkssouveränität, für das er nicht eintritt, kann daher ihr Wesen auch nicht verändern.[1] Weder Locke noch Montesquieu haben den Sieg der Idee der Volkssouveränität entschieden, es geschah durch Rousseau, der in einem Werkchen, das nur einen ursprünglichen, grundlegenden Gedanken enthält,[2] durch die Zuspitzung aller ihrer Konsequenzen in klarster Sprache,

---

[1] Die Frage ist nun soweit geklärt, daß man ihre beiden Fassaden nicht mehr verwechselt. „Geteilte Gewalt," sagt Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 496, „setzt eine Spaltung des Staates in eine Mehrheit staatlicher Gebilde voraus." Von der rechtlichen Erkenntnis des Staates als einer Einheit ergebe sich als „notwendige Konsequenz die Einheit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt". Dagegen heißt es S. 790: „Die entwickelte Organisation des modernen Staates beruht auf dem Dasein gesonderter, voneinander relativ unabhängiger Zuständigkeiten." Auf dem Kontinente sei sie in umfassendem Maße durch die Einwirkung allgemeiner Lehrsätze, namentlich der Lehre von der Gewaltenteilung, durchgeführt worden. Und R. Schmidt: „Nur das ist das Kennzeichen des Verfassungsstaates, daß irgendwo im Staatsleben und in irgendwelcher Form eine organisatorische Sonderung der Verwaltung und Zentralverwaltung von der Gesetzgebung und Rechtskontrolle durchgeführt ist ... (sie) ist nun aber nichts anderes als das, was Locke und Montesquieu als ihr Prinzip der Teilung der Gewalten formuliert haben." Allgemeine Staatslehre I, 214 (1901). Siehe auch H. Rehm, Allgemeine Staatslehre (Göschen), 1907, S. 61 f., und J. Schollenberger, Politik, 1903, S. 193 f.

[2] Voneinander durchaus unabhängige Männer (z. B. Zachariä, Stahl, Haller) stimmen darin überein, daß die Konstruktion des Rousseauschen Staatsideals der Hobbesschen verwandt ist. Der Staat gewinnt eine unbeschränkte Gewalt über die Untertanen, selbst über die Religion; Gesellschaftsvertrag und Herrschaftsvertrag fallen zusammen. Der ihn unterscheidende ursprüngliche Gedanke ist nun der, daß die Vertragschließenden sich einander unterwerfen, d. h. den Beschlüssen der zukünftigen Mehrheiten, damit sie frei und gleich bleiben. Wenn sie sich einem Fürsten oder einer Aristokratie unterwürfen, wären sie in der Tat nicht mehr frei und gleich. Um diese Freiheit und Gleichheit zu bewahren, müssen sie die dem Souverän obliegenden Pflichten erfüllen, selbst Beamte wählen und Gesetze geben. Rousseau drückt das so aus, daß die Souveränität sich nicht repräsentieren lasse. Es ist das ein Sophisma zur Begründung der unmittelbaren Demokratie. — Die Unterordnung der vollziehenden unter die gesetzgebende Gewalt findet sich bei Locke, ebenso, daß der Bürger auch im Staate seine Freiheit bewahre. — Der Charakter der Freiheit als indelebilis bei Wolff. Die Verwandlung der Verfassungsformen in Re-

voll grellster Antithesen einen ungeheuren Kreis von Lesern und Bewunderern um sich zu scharen verstand. Treffend sagt Haller: „Von ihm sind zuerst mit dürren Worten die fürchterlichen Sätze ausgesprochen und in Umlauf gebracht worden: Das Volk sei und bleibe der Souverän, — das Gesetz der Ausdruck des allgemeinen Willens, welcher nie Unrecht tun könne, — die Fürsten seien nur Beamte des Volkes, die mehr zu gehorchen als zu befehlen hätten, die man nach Belieben absetzen könne, die Republik allein rechtmäßig, — Freiheit und Gleichheit das höchste Gut.“[1] Sein einziger ursprünglicher Gedanke ist, wie wir schon bemerkten, daß das Volk nicht nur nicht auf seine Souveränität verzichten, sondern sie auch nicht repräsentieren lassen könne, mit anderen Worten, daß es die Gesetzgebung selbst ausüben, alle Beamten selbst wählen müsse. Das Ideal Rousseaus ist folglich die unmittelbare Demokratie. Hierdurch hat er auf die folgende Zeit den größten Einfluß ausgeübt, und es ist bekannt, welche Schwierigkeiten es der französischen Nationalversammlung bereitet hat, Volkssouveränität und repräsentative Regierung miteinander zu versöhnen. Ungerecht gegen Rousseau wäre es, hierin nur die Spekulation eines weltfremden Denkers zu erblicken. Seine Vorbilder waren die Einrichtungen der kleinen schweizerischen Republiken, welche die unmittelbare Teilnahme des Bürgers am politischen Leben ermöglichten, und schon im 17. Jahrhundert war die Begeisterung für die antiken Republiken ein Ferment der puritanischen Revolution gewesen. Durch diese Erdennähe war eine Bedingung seines Erfolges gegeben, eine andere durch die Zeit des Erscheinens des „Contrat Social“. Er wurde im Jahre 1762 veröffentlicht, im letzten Jahre des siebenjährigen Ringens zwischen Frankreich, Preußen und England, am Ende eines Jahrhunderts blutiger, kostspieliger Kriege und vielgestaltiger Mätressenwirtschaft, die den französischen Staat mit Schulden überhäuft, die Gesellschaft aber verarmt und zersetzt hatten. Das bis zum Tode Ludwigs XV. fortdauernde königliche Dirnentum und der unter Ludwig XVI. unternommene Revanchekrieg gegen England schufen die politischen und sozialen Verhältnisse, in denen wenige Jahre später die Rousseausche Saat reifen konnte. Auch in England fehlte es dem Genfer nicht an Anhängern. Die Schwächen der parlamentarischen Regierung Englands, die immer auffallender von 1763 bis 1783, zwischen dem Pariser und Versailler Frieden, hervortraten, die Wahlkorruption, das ungleiche Wahlrecht, die Selbstherrlichkeit des Unterhauses, die sich besonders bei der Wahl von Wilkes in Middlesex offenbarte, dann der Raub an den Gemeinweiden, die Entstehung des Großbetriebs

gierungsformen bei Pufendorf, Althusius. — Rousseau selbst betonte seine Übereinstimmung mit Sidney und Locke und sprach sich für die Aristokratie als die beste Regierungsform aus. Lettres écrites de la montagne, Genève 1781, II, 270, 263.

[1] Haller, Restauration der Staatswissenschaft, 2. Aufl. 1820, I, 62.

in Landwirtschaft und Gewerbe, die Verkümmerung des landwirtschaftlichen und gewerblichen Mittelstandes, die Verarmung und Verwilderung der unteren Klassen machten manche hervorragende Männer den aus der Idee der Volkssouveränität fließenden Forderungen geneigt, wenn auch das politische Programm der Priestley und Price, der Godwin und Paine, der Cobbett und Cartwright, vor allem Benthams[1] keineswegs dieselben Forderungen umschloß.

Trotz weitgehender Gemeinschaft der Gedanken schlug die politische und soziale Bewegung in beiden Staaten eigenartige Bahnen ein. Während der nüchterne Verstand und der zähe Wille des Engländers im Parlamente manchmal nur kleine Reformen aneinanderreihte, hoffte der allgemeinen Ideen zugewandte und rasch ermüdende Franzose weitgesteckte Ziele in unwiderstehlichen Anläufen durch Attentate, Aufstände, Revolutionen zu erobern. Auch begriff er unvollkommen, daß der staatliche und gesellschaftliche Fortschritt die Mitarbeit jedes Bürgers erfordert; ein vergleichender Blick auf englisches Gewerkvereinswesen und französischen Syndikalismus, britische und gallische Selbstverwaltung genügt, um sich davon zu überzeugen. Nicht minder ist der Wuchs der germanischen Demokratie in Wurzel und Stamm anders als der der romanischen, wie sie uns in Rousseaus „Contrat Social" entgegentritt. Wir dürfen sie die romanische nennen, denn die Romanen haben durch begeisterte Zustimmung erklärt, daß sie in ihr ein Bild ihres Wesens erkannt haben. Die germanische, aus dem Geiste der Wiedertäufer geborene Demokratie, wie sie zuerst während der puritanischen Revolution das Gemüt der Levellers ergriff, will ein Freiheit und Gleichheit vereinigendes Gemeinwesen, sie sucht dem Bürger ein breites Gebiet eigener, freier Entscheidung und damit der Unabhängigkeit vom Staate zu wahren, im Staate selbst aber das tyrannische Gebaren der Mehrheit einzuschränken. Die romanische Demokratie unterwirft alle öffentlichen Angelegenheiten, selbst die Stellung des einzelnen zur Religion, der Entscheidung der Mehrheit; gegen die rohe Massen- und Mehrheitsherrschaft gewährt sie keinen Schutz durch Gewaltentrennung, Gewaltenteilung und Sicherung der Freiheitsrechte. Die Schöpfer der amerikanischen Bundesverfassung folgten Montesquieu, weil sie den freien, auf altenglischen Grundlagen beruhenden Staat wollten, und nachträglich wurde auf den Wunsch der Konvente noch eine lange Reihe von Freiheitsrechten der Verfassung hinzugefügt. Die unbewußt auf den Bahnen der Levellers wandernden Bürger amerikanischer Einzelstaaten haben im 19. Jahrhundert ihren Parlamenten den Beschluß über wichtige Fragen, insbesondere über Steuern und Anleihen,

[1] Vergl. die Darstellung ihrer Überzeugungen bei A. Held, Zwei Bücher zur sozialen Geschichte Englands, 1881. Die Reformbewegung bis zum Ende des 18. Jahrhunderts wird gründlich geschildert von G. Veitch, The Genesis of Parliamentaly Reform, 1913.

entwunden und im 20. noch die Volksgesetzgebung aus der Schweiz herübergeholt: das Referendum, nämlich die Volksabstimmung über die von den Kammern beschlossenen Gesetze, und die Volksinitiative, das heißt die vom Volke ergehenden Gesetzesanregungen und Gesetzentwürfe, die gleichfalls der Volksabstimmung unterliegen. Mit dieser Nachprüfung und Ergänzung der Parlamentstätigkeit hatte die Schweiz seit Jahrzehnten die repräsentative Demokratie in die mittelbare verwandelt; die unmittelbare besteht noch in den sechs Landsgemeindekantonen, deren Volksabstimmung über die Vorlagen des Kantonsrates sich von derjenigen der anderen Gliedstaaten dadurch unterscheidet, daß alle Bürger sich an einem bestimmten Orte versammeln.

Dieses wahrhaft germanische demokratische System hat in Frankreich niemals nachhaltige Nachahmung geweckt, obwohl die jakobinische Verfassung, eine Abschwächung des girondistischen Entwurfes, das Land mit dem Geiste der mittelbaren Demokratie bekannt gemacht hatte. Denn die auf den Sturz des Königtums im Herbste 1792 folgende demokratisch-kommunistische Regierung ging schon nach zwei Jahren an ihren Maßlosigkeiten zugrunde, und über das Direktorium, das zu den organisatorischen Grundsätzen der Gewaltentrennung und Gewaltenteilung zurückkehrte, floh das Land in den unsicheren Hafen des napoleonischen Despotismus. Allein dem Cäsaren gestatteten die Volksabstimmungen über die Konsulats- und die kaiserliche Verfassung, eine Erbschaft aus jakobinischer Zeit, sich als den Erkorenen des souveränen Volkes zu gebärden. Nach seinem Untergang war keine Idee verfemter als die der Volkssouveränität. Unter der Restauration wurde sie von einem anderen realpolitischen Ideal abgelöst. Es heißt parlamentarische Regierung. Und zugleich bildete sich eine neue Staatsform, das moderne konstitutionelle Königtum.

Von Ludwig XVIII. erhält das Land eine neue Verfassung, die Charte, die sich von allen seit 1791 in Frankreich erlassenen auf das kräftigste abhebt, denn ihr Zusammenhang mit dem Grundsatze der Volkssouveränität ist völlig gelöst. Sie gibt sich als ein freies Geschenk des Königs aus. Die Substanz der Staatsgewalt ist in ihr nicht geteilt, sondern alle Gewalten sind im Könige vereinigt; aus freien Stücken überläßt er dem Volke einen Anteil an der Staatsgewalt. So entsteht die dritte Form des modernen Königtums. Die von Montesquieu bloß gezeichnete stattet es nur mit der vollziehenden und einem Anteil an der gesetzgebenden Gewalt aus, aber sie erniedrigt es nicht zum Statthalter des souveränen Volkes; die von Locke unvollkommen entworfene, weil von der Monarchie Wilhelms III. abgezogene, hierauf durch den Einfluß des Contrat Social gereifte, in der Verfassung von 1791 verwirklichte Form drückt es zu einem Vertreter des Volkes mit zerstückelter Macht herab; die Charte prägt ihm den Charakter stolzer Selbstherrlichkeit auf, für den die bayerische

Verfassung den klarsten Ausdruck mit den Worten gefunden hat: „Der König ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter dem von ihm gegebenen, in der gegenwärtigen Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.“[1]

Aber Frankreich erkannte ihren Wert nicht; dies war Deutschland vorbehalten. Dort war seit dem Ende der Revolution die Zahl der Anhänger der parlamentarischen Regierung beträchtlich gewachsen. Diese seit dem Ende des 17. Jahrhunderts in England bestehende Regierungsform war im 18. Jahrhundert im Auslande entweder nicht verstanden worden oder hatte wegen ihres korrupten Charakters Abscheu erregt. Es ist doch bezeichnend, daß sowohl die Väter der französischen Verfassung von 1791 wie der amerikanischen Bundesverfassung ihr keine Beachtung schenkten, obwohl die Engländer sich ihrer rühmten,[2] und daß Mirabeaus bekannter Vorschlag eine schlechte Aufnahme fand. Freilich war sie der stärksten Partei der französischen Kammer unter der Restauration nicht wegen ihrer theoretischen Vorzüge erwünscht, sondern weil sie ihre reaktionären Forderungen mit ihr am sichersten durchzusetzen erwartete, denn als sie zur Herrschaft gelangt war, nahm ihr Interesse an ihr ab. Aus ihren Reihen ging der erste Theoretiker des parlamentarischen Systems hervor: Vitrolles, der Vertraute des späteren Königs Karl X., der in seiner Schrift „Du Ministère dans le Gouvernement Représentatif“ aus dem Jahre 1815 das mit der Kammermehrheit übereinstimmende, in sich einige, verantwortungsvolle Kabinett zum ersten Male darstellte. Im folgenden Jahre entwarf Chateaubriand in seinem Werke „La Monarchie selon la Charte“ einen klaren Aufriß des ganzen Systems, in dem der Satz, daß der König herrscht, aber nicht regiert, nicht fehlte. Ein anderer Theoretiker gehörte der allmählich zunehmenden liberalen, ebenfalls für die parlamentarische Regierung eintretenden, ihren Sieg vorbereitenden liberalen Partei an. Es war Benjamin Constant, der in seinem Buche „Principes de Politique“ aus dem Jahre 1815 ein persönliches System dieser Regierungsform empfiehlt: „Die Übereinstimmung zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt wird durch die königliche herbeigeführt; der König entläßt, ernennt die Minister

[1] H. Meisner geht in seinem Werke „Die Lehre vom monarchischen Prinzip, 1913“ den Spuren der Lehre von der Unableitbarkeit der königlichen Gewalt in Deutschland nach. Pütter erscheint der erste Vorläufer zu sein. Vergl. G. Jellinek a. a. O., S. 471 Anm.

[2] Was fehlt diesem (dem englischen) Volke „qui se vante toujours de la constitution la plus heureuse et de la plus grande liberté? Il lui manque une éducation généreuse, des mœurs honnêtes, des notions véritables de Justice, en un mot, des dispositions contraires à une soif inextinguible des richesses ... Jamais l'amour de l'or ne fit de bons citoyens... N'allez pas les (sujets) anéantir par des guerres insensées, qui ne seraient utiles qu'á une poignée de commerçants insatiables“. Holbach, Réflexions sur le Gouvernement Britanique (Système Social).

und löst die Kammern nach seiner Erkenntnis der politischen Machtverhältnisse auf, weshalb Constant auch den Sturz der Ministerien durch Mißtrauensvoten verwirft; die Gewalt des Königs läßt er durch diejenige des Oberhauses gestützt werden.“ Neben der reaktionären und der liberalen gab es in der Kammer noch eine dritte Partei, welche ebenso wie die beiden anderen das Prinzip der Volkssouveränität verwarf; es sind die geschichtlich gerichteten Doktrinäre, die, ohne gesellschaftliche Verpflichtungen, sich ausschließlich von wissenschaftlichen Überzeugungen leiten ließen, Opportunisten, deren Abneigung gegen die parlamentarische Regierung langsam abnahm. Eine republikanische Partei konnte so bald nach der Revolution nicht gedeihen, wenn es auch nicht an Republikanern fehlte; sie bildete sich erst unter dem Julikönigtum, in dem die der heutigen rumänischen oder spanischen ähnliche parlamentarische Regierung sich aus den ihr noch anhaftenden Fesseln löste, während sie in England ihre heutige Form annahm und Belgien und Kanada zu ihr übergingen. Die nach 1830 in Frankreich sich ausbreitende parlamentarische Korruption, die unverhüllte Herrschaft der Geldinteressen, der Ausschluß der Arbeiter und breiter Schichten der Mittelklassen vom Wahlrechte, die von der Regierung wenig gewürdigte soziale Frage, obwohl die zahlreichen sozialistischen Schulen sie hätten bedenklich machen müssen, die Wiederbelebung der republikanisch-revolutionären Agitation der Jahre 1789 bis 1796 bereiteten unter der Mitwirkung der Legitimisten und der Bonapartisten die Revolution des Jahres 1848 vor, welche das Prinzip der Volkssouveränität von neuem verkündete. Es bahnte, wie am Ende des 18. Jahrhunderts, dem Cäsarismus den Weg. Während der fast 22 Jahre der napoleonischen Präsidentschaft und des dritten Kaisertums erlebte die parlamentarische Regierung keinen inneren Fortschritt. Zwar fand sie in dieser Periode in Holland, Italien und Rumänien Eingang; zwar breitete sie sich in den nordamerikanischen Kolonien Englands weiter aus und bürgerte sie sich in den australischen ein; aber in Frankreich hielt die napoleonische Verfassung und ihr vor 1848 erworbener üble Ruf sie lange nieder; in England minderte eine Reihe schwacher Koalitionsministerien ihr Ansehen, und in Preußen führte Bismarck einen siegreichen Kampf gegen die Bestrebungen der liberalen Partei, das königliche Regiment durch ein parlamentarisches zu ersetzen. Nach 1870 beginnt ein neuer Aufschwung dieses Systems. In England haben Gladstone und Disraeli die Werkzeuge geformt, zwei mächtige Parteien, mit denen allein es aufrechterhalten werden kann; in Frankreich wird unter der dritten Republik der Ehrgeiz jugendlicher Führer von den Hoffnungen der zwanziger und dreißiger Jahre gelockt; die ebenso bequeme wie gerühmte und für die Staatsmänner einträgliche Regierungsform dehnt sich auf fast alle christlichen Balkanstaaten, Spanien, die skandinavischen Reiche und Süd-

afrika aus; aber in Österreich scheitert sie immer wieder an der Eifersucht der Parteien, während sie in Ungarn von derjenigen der konstitutionellen Monarchie schwer zu unterscheiden ist.

Die parlamentarische Regierung hat eine Art der Monarchie geschaffen, die sich auf das klarste von der konstitutionellen abhebt. Diese trägt ihre Berechtigung in sich selbst, jene ist abhängig und wurzelt entweder in der Parlamentssouveränität, wie in England, oder in der Volkssouveränität, wie in Frankreich, Belgien, Rumänien. Daher kann dem parlamentarischen Monarchen weder die Feststellung der jeweiligen Aufgaben des Staates noch die Ernennung der sie übernehmenden Minister zustehen, sie muß der Mehrheitspartei des Parlamentes zufallen, mag es sich als ursprünglich oder abgeleitet befugt betrachten. Die staatsrechtlich verschiedene Stellung des konstitutionellen Monarchen erscheint wegen seiner Erhabenheit über den Parteien auch zweckmäßig. Infolge seiner Unabhängigkeit setzt er erstens die Richtlinien der Politik fest. Bei der großen und noch immer wachsenden Weite der staatlichen Ziele ist es undenkbar, daß sein Anteil sich weiter erstrecken könnte, als darauf, die Vorschläge des Ministerpräsidenten zu billigen oder *wirkungsvoll* zu mißbilligen. Sein wichtigstes Bestreben muß es sein, kein Parteiregiment aufkommen zu lassen, die Interessen aller Klassen im Auge zu behalten, *die Minderheiten* zu schützen. Zweitens ernennt und entläßt er die Minister nach seinem eigenen, freien Entschlusse, geleitet allein durch den Wunsch, allen Klassen zu nützen. Mit dieser Freiheit ist das Recht des Parlamentes wohl verträglich, dem Präsidenten oder den anderen Ministern einen Tadel zu erteilen oder sein Mißtrauen auszusprechen. Nur soll das nicht, wie in parlamentarisch regierten Ländern, in der Aufregung der Stunde, sondern an vorher bestimmten Tagen geschehen, und zwar unter Mitwirkung der Ersten Kammer, die in konstitutionellen Monarchien unentbehrlich ist, um die Bürde des Monarchen zu erleichtern. Ein wohlbegründeter Tadel und eine wohlbegründete Erklärung des Mißtrauens sollen dann den Fürsten veranlassen, den Premier oder die anderen Minister zu entlassen. Ganz ausgeschlossen muß es aber sein, daß der Minister zurücktreten muß, weil seine Vorlagen vom Parlament verworfen werden. Wird die konstitutionelle Monarchie so verstanden, so hindert sie die berechtigten Ansprüche des Parlamentes nicht an der Verwirklichung, und der Staat wird um eine lebendige Kraft bereichert, wie sie die repräsentativen Republiken Amerikas in ihren Präsidenten besitzen.

Voraussetzungen der fürstlichen Selbständigkeit[1] sind 1. das Recht,

---

[1] Belehrend ist es, einen Blick auf den allmählichen Wandel zu werfen, den die Auffassung der konstitutionellen Monarchie in Deutschland erfahren hat. Am ausführlichsten handelte über diesen Gegenstand F. J. *Stahl* in seiner berühmten, 1895 erschienenen Schrift „Das Monarchische Prinzip“. Er findet es S. 12 darin, „daß die fürstliche Gewalt

das Parlament zu berufen und zu vertagen, zu schließen und aufzulösen; 2. die Gesetzessanktion und die Gesetzesinitiative, neben der die parlamentarische Initiative besteht; 3. Aufstellung des Staatsvoranschlages, dessen Ausgabenansätze nicht durch Beschluß des Parlamentes erhöht werden können, Weitererhebung der gesetzlich bewilligten Steuern bis zu neuer verfassungsmäßiger Vereinbarung; 4. verfassungsrechtliche, strafrechtliche und zivilrechtliche, nicht die politische Ministerverantwortlichkeit; 5. die militärische Kommandogewalt des Fürsten.

Die wichtigsten Ergebnisse dieser Übersicht über die politische Entwicklung der neueren Zeit lassen sich in wenige Sätze zusammendrängen. Allgemein verworfen ist die Gewaltentrennung als staatsrechtlicher Grundsatz. Als organisatorischer wird er in Monarchien als heilsam anerkannt, in der repräsentativen Demokratie überwiegend als schädlich angesehen. Diese Tatsache hat die Ersetzung der repräsentativen durch die unmittelbare Demokratie zur Folge gehabt. In der Schweiz und den Vereinigten Staaten sind Einrichtungen getroffen, in der Union andere geplant, um dem Volke die Kontrolle der Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung zu ermöglichen.[1] Das zweite moderne Ideal, die Volkssouveränität, bildet die Grundlage der Verfassungen sowohl von Monarchien, wie Belgien und Rumänien, wie von unmittelbaren, mittelbaren, repräsentativen und parlamentarischen Demokratien. Die parlamentarische Regierung ist sowohl in Monarchien wie in Republiken in Übung. Hat das älteste Ideal irgendwo eine Stätte? Zweifellos in der deutschen kon-

dem Rechte nach undurchdrungen über der Volksvertretung stehe und daß der Fürst tatsächlich den Schwerpunkt der Verfassung, die positiv gestaltende Macht im Staate, der Führer der Entwicklung, bleibe". Es sei etwas anderes, als die fürstliche Souveränität, die wohl in England, aber ohne das monarchische Prinzip bestehe, während in den deutschen Territorien wohl dieses, aber nicht jene bestanden hatte. Er sieht es verwirklicht, wenn die Kammern weder die Initiative (wohl aber das Petitionsrecht um den Erlaß von Gesetzen) noch das Recht der Steuerverweigerung hätten, wenn das Parlament sich nur auf Berufung des Fürsten versammeln dürfte und die Ministerverantwortlichkeit bloß zum Zwecke der Verfassungsmäßigkeit der Handlungen, nicht zur Sicherheit, daß sie dem Willen der Stände gemäß seien, eingeführt sei. Nach Bluntschli müssen zwei Seiten vorhanden sein, damit Monarchie bestehe: 1. die persönliche Erhebung des Staatshauptes als individuellen Repräsentanten und Organs der obrigkeitlichen Gewalt; 2. die inhaltliche Konzentration der obersten Staatshoheit und der Staatsgewalt in ihm, deren beide Pole Initiative und Sanktion seien („Allgemeine Staatslehre", S. 494, 6. Aufl.). M. Seydel, der die Frage wiederholt behandelt hat, zählt (Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht, Kap. IV) folgende Merkmale der konstitutionellen Monarchie auf: 1. Das Parlament hat das Bestimmungsrecht zur Gesetzgebung, aber die Sanktion des Königs allein macht das Gesetz zum Gesetz; 2. es hat das Mitwirkungsrecht beim Budget, aber Mittel zur verfassungsmäßigen Führung der Staatsgeschäfte dürfen nicht verweigert werden; 3. die Minister dürfen nur wegen Gesetzwidrigkeiten vom Parlamente angeklagt werden, nicht weil es ihre Amtshandlungen nicht billigt; 4. den Gang der Regierung bestimmt der Fürst, der seine Minister nach Belieben wählt.

[1] In dem Aufsatze über Gewaltentrennung usw. habe ich es S. 591 weiter ausgeführt.

stitutionellen Monarchie. Ein Staatswesen, das dem Staatsvolke den weitestgehenden Anteil an Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung sichert, das die parteilose, Stärke und Einheit bedingende monarchische Gewalt weder beseitigt und alle wertvollen aristokratischen Kräfte in Gesetzgebung, Heer und Verwaltung nicht vernichtet, sondern zur Mitwirkung aufruft: Ein solches Staatswesen ist ein Ausdruck der gemischten Staatsform.

Unsere Betrachtung hat weiter ergeben, wie groß der Anteil Englands und Frankreichs an der Entstehung und Entwicklung der realpolitischen Staatsideale ist. Wenn nun auch England sich diejenigen der Gewaltentrennung (sie wird neuerdings gern Dualismus genannt) und der parlamentarischen Regierung zurechnen kann, und wenn das der Volkssouveränität nur in seiner Zuspitzung Frankreich zugehört, so ist doch nicht zu verkennen, wie viel dieses Land für die Verbreitung jener Ideen getan hat. Durch Montesquieu wurde das Gleichgewicht der Staatsgewalten zu einer Lieblingsdoktrin zweier Welten, und Vitrolles, Chateaubriand, Benjamin Constant haben sich die ersten Verdienste um die theoretische Erfassung der parlamentarischen Regierung erworben. Frankreichs parlamentarische Geschichte trug wesentlich dazu bei, die Aufmerksamkeit Europas auf diese Regierungsform zu lenken, während es als nie erlöschender Herd für die republikanische und demokratische Agitation Inland und Ausland beunruhigte. Diese Tatsache hat es verschuldet, daß es sein eigenstes politisches Gewächs nicht verstand, so daß bis auf den heutigen Tag die konstitutionelle Monarchie als eine ältere zurückgebliebene Staatsform gilt. Mit dieser Auffassung haben wir uns noch zu beschäftigen, weshalb wir hier nur eins feststellen. Die deutsche konstitutionelle Monarchie gehört zu den jüngsten der heutigen Staatsformen, die unmittelbare Demokratie ist die älteste; die auf der Volkssouveränität fußende englische Monarchie wie die parlamentarische Regierung stammen aus dem letzten Viertel des 17. Jahrhunderts; die moderne repräsentative Republik, die sich allmählich in eine Demokratie verwandelte, wurde im Jahre 1787 begründet; die Anfänge der mittelbaren Demokratie gehen nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Nordamerika und Frankreich der deutschen konstitutionellen Monarchie zeitlich voraus.

Der Irrtum über das Alter der parlamentarischen Regierung mag auch durch ihre rasche Ausbreitung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden sein, während die schnelle Zunahme der mittelbaren Demokratie im 20. Jahrhundert und das stürmische Anwachsen der repräsentativen Republik im 19. Jahrhundert fast unbekannt blieben und die deutsche konstitutionelle Monarchie mit derjenigen Lockes, Montesquieus und Ludwigs XVI. verwechselt werden.

Allein nicht nur für jünger, sondern auch für politisch wertvoller gibt man die parlamentarische Monarchie und die parlamentarische Demokratie aus. Ist diese Behauptung begründet?

Die Literatur über die parlamentarische Regierung ist so dürftig und die dürftige so wenig bekannt, daß eine unmittelbare Beantwortung der Frage unmöglich ist. Erstens herrscht keine Klarheit über das Wesen der parlamentarischen Regierung. Zweitens bestehen über ihre Entwicklung in ihrem Geburtslande bei uns vielfach falsche Vorstellungen; sie scheint selbst von gebildeten Männern als eine von Anfang an fertige Einrichtung gehalten zu werden, während sie sich tatsächlich dort noch immer verändert. Drittens werden die Nachahmungen nicht selten für treue Nachbilder des Vorbildes gehalten, was sie nicht sind. Damit sind die Vorwürfe für drei Untersuchungen angedeutet. Können wir beide Reihen von Wirkungen überblicken, dann sind wir in der Lage, an die Hauptfrage heranzutreten.

Wir wenden uns nun der ersten Aufgabe zu, der Bestimmung des Begriffes der parlamentarischen Regierung.

Erstes Kapitel

Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kabinettsregierung

1. Der Begriff

Parlamentarische Regierung ist, was schon hier ausgesprochen werden soll und im zweiten Teil dieses Kapitels begründet wird, die unrichtige, aber allgemein gebrauchte Bezeichnung für eine Regierungsform, welche grundsätzlich und regelmäßig alle Ministerstellen mit Abgeordneten, meistens mit parlamentarischen Führern, besetzt. Sie charakterisiert sich folglich durch die enge persönliche Verbindung der Leiter der gesetzgebenden und verwaltenden Körper zum Unterschiede von den auf der Gewaltentrennung beruhenden Systemen, die grundsätzlich und regelmäßig Parlamente und Ministerien aus verschiedenen Personen bestehen lassen.

Diese Begriffsbestimmung ist wegen ihrer Kahlheit die beste. Andere Definitionen sind von der englischen parlamentarischen Übung abgezogen, nicht von ihr schlechthin, sondern von derjenigen in der Periode nach 1832, die als die normale angesehen wird, obwohl die ununterbrochene Weiterentwicklung der parlamentarischen Regierung in England es nicht gestattet, irgendeine Periode als die normale zu betrachten.

Zwei Parteien, so hören wir, sind die Voraussetzung der parlamentarischen Regierung. Französische und englische Theoretiker fügen hinzu, daß sie die Verfassung des Landes anerkennen müssen, so daß sie sich nur durch die verschiedene Auffassung anderer Fragen voneinander unterscheiden. Sei ihr Bestreben auf deren Umsturz oder die Vernichtung des Staates gerichtet, dann seien nur reine Beamtenministerien oder solche mit parlamentarischem Einschlag möglich, wie Österreich beweise. Die Parteien, so wird weiter angenommen, lösen sich regelmäßig in der Regierung ab. Die bei der Erledigung wichtiger Fragen im Parlamente stärkere präsentiert ihren Führer dem Staatsoberhaupte als Minister-

präsidenten; der Premier überträgt die anderen Ministerstellen den Unterführern. Allein nicht nur Abstimmungsergebnisse entscheiden darüber, welche Partei regieren und welche oponieren soll, auch eine Mißtrauenserklärung des Parlamentes[1] und ein von ihm erteilter Tadel bringen dieselbe Wirkung hervor. Nicht alle Minister stehen in gleichem Range, die die Politik des Ministeriums bestimmenden bilden einen Kern, um den sich die anderen gruppieren. Da nun das Parlament mittelbar die Minister sowohl wählt wie entläßt und der Kern die von dem Ministerium zu verfolgenden Ziele steckt, so ist die Stellung des Staatsoberhauptes tatsächlich eine untergeordnete, formal-rechtlich eine bedeutende, denn nur er kann die Minister ernennen und entlassen und nur die von ihm gebilligten Ziele des Kernes können erstrebt werden. Alle Regierungsbefugnisse sind ihm geblieben, aber er kann sie nicht ausüben. Der Kern hat sie an sich gerissen und übt sie für ihn aus. Der Kern wird Kabinett genannt.

Das Kabinett wird uns etwa mit folgenden Worten geschildert. Als solches ist es keine Eigentümlichkeit der parlamentarischen Regierung. Das Kabinett, ein kleiner Kreis von leitenden Personen (die in einem Kabinette, einem kleinen Gemache untergebracht werden können), findet sich auch in absoluten Monarchien. Der Unterschied des parlamentarischen von dem monarchischen besteht darin, daß die Mehrheit des Parlamentes einen mittelbaren Einfluß auf die Auswahl der Personen hat, die das Kabinett bilden, während das monarchische vom Fürsten nach freiem Ermessen gewählt wird. Da sein in jedem einzelnen Augenblicke einheitlicher Wille auf die von einheitlichen Überzeugungen getragene Parlamentsmehrheit übergegangen ist, so muß das parlamentarische Kabinett, das mittelbare Erzeugnis dieses Willens, die zwei Eigenschaften der Einheitlichkeit und Gemeinbürgschaft haben, die dem monarchischen fehlen können, weil es durch die Person des Fürsten zur Einheit zusammengefaßt wird. Eintritt, Zusammenschaffen, Austritt der Mitglieder monarchischer Kabinette sind oft von deren übereinstimmenden Auffassungen und Überzeugungen unabhängig. Die Einheitlichkeit parlamentarischer Kabinette läßt sich aber nur aufrechterhalten (da die Parlamentsmehrheit keine dauernde Einwirkung auf eine im geheimen beratende und be-

[1] Die in dem italienischen und französischen Parlamente so häufigen Vertrauenserklärungen sind im englischen selten, wo die Mißtrauenserklärungen vorherrschen. Der in Italien und Frankreich angegriffene Minister fordert eine Vertrauenserklärung. Es werden nun sogenannte Tagesordnungen eingebracht, die das Verhalten des Ministers entweder billigen (Vertrauenserklärung) oder mißbilligen. Der Minister erklärt, von welcher Tagesordnung er sein Verbleiben im Amte abhängig macht. Die Annahme dieser Tagesordnung bewirkt das Weiteramten, ihre Nichtannahme den Sturz des Ministers. Die Vertrauenserklärung weist auf eine radikale Verschiedenheit der Stellung des Ministers zum Parlamente hin; sie ist unsicherer.

schließende Versammlung auszuüben vermag), wenn das Kabinett von einer über ihm stehenden, aber zu ihm gehörenden Person, dem Ministerpräsidenten, geleitet wird, der Amtsgenossen mit gleichen Überzeugungen gewählt hat, der die Übereinstimmung der Grundsätze durch sein Ansehen, in schwierigen Fällen durch Mehrheitsbeschlüsse zu erhalten sucht, der Streitigkeiten schlichtet, unbeugsame Mitglieder entfernt und die Aufsicht über alle Regierungszweige übt. Voraussetzung der Einheitlichkeit ist nicht nur der Wille des Kabinettsmitgliedes, selbst für Maßregeln einzutreten, denen er widerraten hat, sondern auch die Geheimhaltung aller Meinungsverschiedenheiten.[1] Folge ist der gemeinsame Rücktritt der Mitglieder eines Kabinetts, wenn die gemeinsamen Überzeugungen eine Niederlage erlitten haben (Gemeinbürgschaft). Hieraus ergibt sich, daß sogenannte Koalitionskabinette, die aus verschiedenen Parteien oder Gruppen bestehen und nur durch ein augenblickliches Bedürfnis, eine schwierige Lage zusammengehalten werden, ebenso gebrechliche wie vorübergehende Erscheinungen sein müssen. Auch wird es verständlich, daß Kabinette, die aus irgendeinem Grunde zu zahlreich geworden sind, einen engeren Kreis auszuscheiden pflegen.

Wenn wir nun die parlamentarische Regierung, wie sie uns in Europa und in den fremden Erdteilen entgegentritt, mit ihrem Bilde in der Theorie vergleichen, so staunen wir über den Abstand von Begriff und Wirklichkeit. Blicken wir im Westen nach Holland oder Belgien, im Norden nach Dänemark oder Schweden, im Osten nach Bulgarien, im Süden nach Spanien, überall ist die Zahl der Parteien größer als zwei. In verschiedenen Ländern, in Frankreich und Italien, dann in Australien verdienen die sich bekämpfenden Gruppen kaum, wenigstens nicht alle, den Namen Parteien. Selbst in England bildet das restlose Auseinandertreten zweier politischer Heere eher die Ausnahme als die Regel; seit 1793 geht der Zerbröckelungsprozeß der Parteien seinen ungestörten Gang. Ein regelmäßiger Parteiwechsel besteht dort erst seit 1832. Von 1714 bis 1760 war die Partei der Whigs ununterbrochen am Ruder, und von 1784 bis 1832 führten die Tories es weit länger als die Whigs. In Ungarn hat die liberale Partei 50 Jahre, in Belgien die konservative (klerikale) 30 Jahre, von 1884 bis zum Beginn des Weltkrieges regiert. In Großbritannien ist es schon vor diesem Kriege zweimal vorgekommen, daß die Opposition völlig oder fast völlig ausgeschaltet war; so im Jahre 1744, als Henry Pelham, der Schöpfer der „broad-bottomed administration" allen gefährlichen Gegnern eine Stelle gab, und im Jahre 1806, als von Lord Grenville das „Ministry of all

[1] Im Jahre 1825 forderte Georg IV. von den einzelnen Ministern Gutachten über die Unabhängigkeit der spanischen Kolonien. Die Minister aber gaben eine kollektive Antwort.

the Talents" aus verschiedenen Gruppen gebildet wurde. Wo wir außerhalb Englands, z. B. in Rumänien und Spanien, auf die regelmäßige Ablösung zweier Parteien stoßen, ist sie, wie wir später darlegen werden, ein Zeichen der Krankheit, nicht der Gesundheit. Die große Zahl der Parteien und ihr Zerfall bringen es mit sich, daß Koalitionsministerien, die von den strengen Theoretikern als eine Sünde gegen den Geist der parlamentarischen Regierung aufgefaßt werden, in der Welt der politischen Erscheinungen, nicht nur in Österreich, so gewöhnlich wie andere Sünden sind. Hieraus folgt, daß der Grundsatz der politischen Übereinstimmung der Minister häufiger in den Lehrbüchern als in den Kabinetten anzutreffen ist. Das Prinzip des gleichzeitigen Rücktritts wird gewissenhafter beobachtet, aber auch in England ist das Ausscheiden einzelner Mitglieder aus einem Ministerium nicht ganz ungewöhnlich. Gleichfalls entspricht es nicht der Wahrheit, daß nur die Niederlage bei wichtigen Fragen den Sturz der Ministerien herbeiführen kann; unter wichtigen sind nicht nur Fragen zu verstehen, deren Lösung von erheblichem Einflusse auf das Schicksal des Staates ist, sondern auch solche, welche, weil sie zu ihrem Programm gehören, die Minister als wichtige erklären, so daß sie ihr Verbleiben im Amte von einer ihnen genehmen Lösung abhängig machen. Denn in einigen Staaten, z. B. in Italien, stürzten die Ministerien vor dem Kriege über jede ungünstige Abstimmung.

Auch trifft es nicht zu, daß in allen Staaten mit parlamentarischer Regierung der Ministerpräsident, als der höchste Führer, eine bevorzugte Stellung über seinen Amtsgenossen einnimmt, oder daß diese, die Blüte und Auslese des Parlamentes, sich in demselben ehrenvollen Verhältnisse zu den übrigen Abgeordneten befinden, oder daß der König, durch das parlamentarische Schogunat zum Organ des Kabinetts herabgedrückt, wie in England, für gewöhnlich die Erkorenen der Mehrheit willenlos bestätigt, und erst raten und warnen darf, wenn ihm die fertigen Beschlüsse des Kabinetts vorgelegt werden. In mehreren Ländern übt er sowohl einen starken Einfluß auf die Wahl und Entlassung der Minister als auf die einzuschlagende Politik aus, zum Teil in Übereinstimmung, zum Teil im Widerspruch mit der Verfassung. Hier erhebt er sich über seine Minister, aber nicht als Stahlscher Turmknopf; ebensowenig versinnlicht die schön geschmückte Leiche Veit Ludwig von Seckendorffs, das von diesem Staatsmanne für ein anderes Verhältnis gewählte Bild, seinen Platz im Staate.

Die Mannigfaltigkeit der Bildungen, in welche die parlamentarische Regierung ausstrahlt, kann an dieser Stelle nur ungenügend dargestellt werden, aber schon diese wenigen Tatsachen lassen erkennen, daß sie nur einen festen, immer wiederkehrenden Zug aufweist: die Führer der Parlamentsmehrheit werden Minister. Diese fast mechanische Einfachheit des

Systems, welche zugleich den Ehrgeiz spornt und die Habsucht lockt, ist einer der Gründe, weshalb es sich so leicht einbürgert.

Wenn wir den geschilderten Reichtum an Erscheinungsformen aus den verschiedenen Kulturverhältnissen der Staaten mit parlamentarischer Regierung erklären, so befinden wir uns auf dem richtigen Wege; er allein führt jedoch nicht ans Ziel. Die Verschiedenartigkeit der Böden, in welche der englische Baum verpflanzt wurde, ließen seinen Entwicklungsdrang sich in so verschiedenen Gestalten verkörpern, weil er nicht durch ein lückenloses, eisernes System von Gesetzen und Paragraphen eingeschlossen war. In England ist die parlamentarische Regierung das ohne Absicht entstandene, langsam wachsende Ergebnis politischer Verhältnisse, wie wir bald darzustellen haben werden. Sie gleicht einer Wucherpflanze, die immer fester einen kränkelnden Baum umkrallt und an seinem ersterbenden Stamme und seinen verdorrenden Ästen emporwächst. Kein Gesetz hat sie geschaffen und kein Gesetz zwingt den Fürsten, den von der Mehrheit erwählten Abgeordneten zum Premier zu machen, wenn er einen anderen findet, der dessen Stelle übernimmt und mit dem Unterhause zu arbeiten vermag. Kein Richter bestraft den Premier wegen dieses Unterfangens. Die Regeln der parlamentarischen Regierung sind stillschweigende Übereinkommen; man nennt sie Konventionen. Die Sanktionen der Konventionen werden von keinem Strafgesetzbuche verzeichnet; sie sind anderer Art. Die Mehrheit des Parlamentes würde ein Ministerium, das nach schweren Niederlagen und Mißtrauenserklärungen noch zu amten unternähme, vor keinen Gerichtshof laden können, aber es würde seine Versuche weiterer Tätigkeit unmöglich machen. Zur Veranschaulichung sei auf die Schicksale des von Mac Mahon ernannten Ministeriums Rochebouet und selbst an die persönlichen Grévys erinnert.

Als die parlamentarische Regierung in anderen Ländern eingeführt wurde, geschah es ebensowenig durch Gesetze; sogar in den englischen Kolonien wurde sie unvollkommen durch das Recht festgelegt.[1] In Frankreich glaubte die dritte Republik genug getan zu haben, als sie in einem Verfassungsartikel ausgesprochen hatte, daß das Ministerium dem Parlamente kollektiv und individuell verantwortlich sei. Nun gibt es vier Arten mini-

[1] In dem Werke „Responsible Government in the Dominions" (London 1912) findet sich ein „The legal Basis of R. G." überschriebenes Kapitel, in dem der Verfasser, A. B. Keith, zusammenstellt, auf welcher Rechtsgrundlage die parlamentarische Regierung in den Kolonien beruht. Sie ist am schmalsten in Kanada, am breitesten im australischen und südafrikanischen Bundesstaate, aber selbst hier „there is no attempt to do more than provide that the members who are ex officio Executive Councillors are also to be, or some of them are to be, members of Parliament. Not one constitution attempts to lay down the law that a government must rule by a parliamentary majority ... and the advantage that it does not rest on enactment is seen in the obvious difficulty which would arise, if any effort were made to set forth in terms of law a system so complicated and difficult to express wich precision". I, 81.

sterieller Verantwortlichkeit: eine verfassungsrechtliche, strafrechtliche, zivilrechtliche und eine politische. Die drei ersten können ohne die vierte, welche der parlamentarischen Regierung eigentümlich ist, bestehen. So wurde in England Jahrhunderte vor ihrem Beginn die verfassungs- und strafrechtliche durch „Impeachment“ und „Bills of Attainder“ erzwungen. Unter Impeachment versteht man ein gerichtliches Verfahren wegen einer mit Strafe bedrohten Tat mit dieser Eigentümlichkeit, daß das Unterhaus den Minister vor dem Oberhause anklagt, während Bills of Attainder als Gesetzentwürfe eingebracht werden, die, nicht auf bestimmte, mit Strafe bedrohte Verbrechen beschränkt, wie andere Gesetzentwürfe zu Acts heranreifen; sie bieten daher dem Haß und tyrannischer Willkür einen weiten Spielraum.[1] Doch sind Beispiele dieser Verhöhnung der Gerechtigkeit aus der Zeit der Tudors so bekannt, daß nur drei Beispiele von Impeachment und ein Vorgang auf dem Gebiete der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit erwähnt werden dürfen. Im Jahre 1386 wurde Michael de la Pole durch Impeachment angeklagt, weil er als Mitglied des Staatsrates Güter des Königs unter ihrem Werte angekauft habe; im Jahre 1698 Lord Somers wegen Beihilfe zu den Teilungsverträgen Wilhelms III. mit Ludwig XIV.; im Jahre 1786 Warren Hastings wegen verschiedener Handlungen, die er in Indien verübt hatte. Der bekannte Pamphletist John Wilkes strengte gegen den Staatssekretär Lord Halifax einen Prozeß wegen der Beschlagnahme seiner Papiere an, der mit der Verurteilung seines Gegners zu 4000 Pfund Sterling Schadenersatz endigte. Auch andere Verfassungen kennen die verfassungs- und strafrechtliche Verantwortlichkeit, so die Charte von 1814 wegen „trahison et concussion“ und die preußische vom 31. Januar 1850 „wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates“.

Die politische Verantwortlichkeit ist die Folge einer ganz verschiedenen Stellung des Parlamentes zu den Ministern. Solange die Auffassung herrscht, daß der König die Politik leiten, Minister entlassen und ernennen soll, fordert es die vorher besprochenen Arten der Ministerverantwortlichkeit. Mit dem Aufdämmern der parlamentarischen Regierung will es sich das Ministerium ganz unterwerfen; es soll nach seinem Willen die Geschäfte führen und zurücktreten, wenn es gegen ihn verstößt. Neben die

[1] Strafford wurde durch Bill of Attainder zum Tode verurteilt, da man mit Impeachment nicht zum Ziele gelangte. Über diese Arten von Verantwortlichkeit siehe R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht II, 707 f. (2. Aufl. 1867). Außer Bill of Attainder und Impeachment kennt das englische Recht noch Bills of Pains and Penalties. Bills of Attainder können angewandt werden, „wenn das bestehende Recht mit dem gegebenen Beweismaterial keine Handhabe bietet, dem Beschuldigten beizukommen; letztere, wenn die Strafe nach dem bestehenden Rechte zu milde wäre“. J. Hatschek, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland, 1914, S. 85. Der letzte Fall ist der des Bischofs Atterbury, der, in eine Stuartsche Verschwörung verwickelt, nach Calais verbannt wurde.

individuelle tritt nun die kollektive Verantwortlichkeit. Sie wird politische Verantwortlichkeit genannt und ist nach Gneist „entstanden durch die übertriebene Ausdehnung zu einer Verantwortlichkeit für die „honesty and utility" der ministeriellen Maßregeln". Sie „bringt die Minister in Abhängigkeit von den Ansichten der Majorität über die Zweckmäßigkeit ihrer Maßregeln, die sich durch Rechtsgrundsätze nicht mehr begrenzen läßt".[1]

2. Der Name

Das englische Wörterbuch hat nicht weniger als vier Bezeichnungen für das vorher beschriebene Regierungssystem: Parliamentary Government, Party Government, Responsible Government, Cabinet Government. Von diesen ist Party Government zu weit, da auch die repräsentative Republik eine Parteiregierung hat; seit 50 Jahren kämpfen in den

[1] A. a. O. — „The Grand Remonstrance" forderte schon 1641, lange vor dem Beginn der parlamentarischen Regierung, daß die Minister sich des Vertrauens des Parlamentes erfreuen sollten. Pym deutete auf den Unterschied der politischen und strafrechtlichen Verantwortlichkeit hin, indem er in diesem Schriftstücke sagte, daß das Parlament mit Ministern unzufrieden sein könne, ohne daß sie sich Verbrechen hätten zuschulden kommen lassen. Damit treten in gemilderter Form Ansprüche auf, die das Parlament schon im Mittelalter erhoben hatte. Es verlohnt sich, einen flüchtigen Blick auf diese etwa von der Mitte des 13. bis in die Mitte des 15. Jahrhunderts dauernden Bestrebungen zu werfen.

Im Jahre 1258 wird ein aus 24 Höchstbelehnten bestehender Rat gebildet, der Heinrich III. unter die Aufsicht von drei Ausschüssen stellte, welche die Verwaltung verbessern sollten. Aus den Schwierigkeiten, die sich ihnen entgegentürmten, ging auf Betreiben Simons von Montfort das erste allgemeine Parlament von 1265 hervor, dem 30 Jahre später das Musterparlament Eduard I. folgte. Unter seinem Sohne Eduard II. bildete sich 1310 ein ständiger Ausschuß von 21 weltlichen und geistlichen Lords, die außer anderen Forderungen diese stellten, daß der König ein- bis zweimal jährlich ein Parlament berufen sollte, ohne dessen Zustimmung er keinen Krieg führen durfte. Im folgenden Jahre wurde das Parlament zur Genehmigung dieser Anordnungen versammelt. Es stellte den Grundsatz auf, daß alle großen Beamten nur mit Zustimmung des Ausschusses ernannt werden dürften. Nachdem sich im Jahre 1343 unter Eduard III. das Unterhaus vom Oberhaus getrennt hatte, verlangte es unter Richard II., die Mitglieder des Staatsrates vorschlagen zu dürfen, während sie von dem Oberhaus ernannt werden sollten; auch sollten sie nur auf Vorschlag der Stände abgesetzt werden. Als dem Könige ein Regentschaftsrat im Jahre 1387 aufgedrängt wird, läßt er durch eine Versammlung von Richtern erklären, daß dem König allein das Recht zustehe, seine Räte zu entlassen. Während seiner Regierung wird auch (1386, 1390) das schon früher erhobene Verlangen gestellt, daß die bewilligten Steuern nur zu dem Zwecke verwandt werden dürfen, für den sie gefordert worden sind. Sein ungleich tüchtigerer Nachfolger, Heinrich IV., muß es sich gefallen lassen, daß ihm die Ernennung seiner Räte aus der Hand genommen wird, und unter seinen beiden Nachfolgern, Heinrich V. und VI., werden Männer ihrer Umgebung auf den Wunsch der Commons entfernt. Zugleich erläßt das Parlament Vorschriften für den Staatsrat, die die Räte zu beobachten eidlich versprechen müssen. Unter Heinrich IV. regt sich auch das Selbstbewußtsein des Unterhauses gegen das Oberhaus; Finanzvorlagen sollen zuerst im House of Commons eingebracht werden.

Mit dem Siege des Hauses York beginnt die Macht der Krone wieder zuzunehmen, bis sie dann unter Karl I. endgültig gebrochen wird. „The Grand Remonstrance" knüpft gleichsam an das Mittelalter an und weist auf die folgende Zeit hin.

Vereinigten Staaten Republikaner und Demokraten um die Macht. Responsible Government ist als vieldeutig zu verwerfen; nicht zum mindesten in der absoluten Monarchie besteht eine Verantwortlichkeit der Minister, nämlich gegen den Fürsten, und die beiden Wörter geben keine Auskunft darüber, ob sie im repräsentativen Staate eine solche gegen den Bürger oder das Parlament bezeichnen sollen, und in diesem Falle, welche Art gemeint ist. Bleiben also die erste und letzte, die aber einander widersprechen, da die eine das Parlament, die andere das Kabinett zum Träger der Regierungsgewalt macht. Läßt sich der Widerspruch durch eine Dehnung des Begriffes „Regieren" heben? Dies erscheint unmöglich, da in der deutschen wissenschaftlichen Sprache, die durch den Sprachgebrauch gestützt wird, zwei verschiedene Auffassungen hervortreten.

Nach Otto Mayer begreift man unter Regieren „die Oberleitung des Ganzen, das einheitliche Richtunggeben für die politischen Geschicke des Staates und die Kulturentwicklung im Innern ... Sie kann gut oder schlecht sein; rechtliche Bedeutung hat sie nur wegen der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeiten, die sich daran knüpfen können". Vorher hatte er gesagt: „Das Ganze" — nämlich der staatlichen Tätigkeiten — „stellt sich uns dar in der üblichen Dreiteilung: Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung ... alle unmittelbar wirksame Staatstätigkeit (ist) an diese selbständigen Begriffe verteilt ... Für die Regierung ist nichts übriggeblieben als das Allgemeine, das darüber steht."[1] Legen wir diese Begriffsbestimmung unserer Betrachtung zugrunde, so ist die Bezeichnung parlamentarische Regierung verfehlt, denn die Oberleitung steht nicht dem Parlamente, sondern dem Kabinette zu; durch verfassungsmäßige Verantwortlichkeiten wird leider nicht die Ruhe der Kammern, sondern die der Ministerien gestört; auch schwebt das Parlament nicht als Allgemeines über den Staatstätigkeiten, sondern als gesetzgebender Faktor nimmt es an ihnen teil. Wollte man dem Parlamente eine Oberleitung in dem Sinne zuerkennen, daß es mittelbar die Minister ernennt und entläßt, so müßte dem Versuche entgegengehalten werden, daß jede Leitung ein bewußtes einheitliches Handeln bedeutet, die Ernennungen und Entlassungen der Minister aber die Folge von Abstimmungen verschiedener Parteien sind, die nicht von einer Stelle einheitlich vereinbart worden sind. Sie werden häufig nicht vorhergesehen und sind selbst in England zuweilen zufällig.[2] Endlich bleibt zu beachten, daß die Abgeordneten nicht die Leiter ihrer Führer sind und die Ministerstürze sehr

[1] Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1895, I, 4.

[2] Noch verfehlter wäre es, wenn man die Oberleitung dem Volke zuschriebe, denn die Ergebnisse der Wahlen gehen nicht aus einem einheitlichen Beschlusse der Wähler hervor, und das Land trifft kein Verschulden, wenn für gestorbene Abgeordnete vor wichtigen Abstimmungen Neuwahlen noch nicht erfolgt sind, oder lebende entschuldigt oder unentschuldigt fehlen, oder wenn sie gegen die Überzeugungen der Mehrheit ihrer Wähler stimmen.

häufig durch Nachwahlen verursacht werden, bei denen die Führer der bisherigen Minderheit neue Anhänger gewonnen haben.

Für Georg Jellinek dagegen ist Regierung die freie, das heißt „nur durch das Gemeininteresse, aber durch keine spezielle Rechtsregel bestimmte“ Tätigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung. „Am weitesten,“ führt er aus, „ist ihr Spielraum (nämlich der freien Tätigkeit) auf dem Gebiete der Gesetzgebung, die ihrer Natur gemäß der größten Freiheit genießen muß. Nicht minder bedeutsam zeigt sie sich jedoch in der Verwaltung, wo dieses Element den Namen der Regierung empfängt. Ein Staat mit einer nur nach Gesetzen handelnden Regierung wäre ein politisches Unding. Über die Richtung der von der Regierung ausgehenden Staatstätigkeit kann niemals eine Rechtsregel entscheiden. Vor allem zeigt sich das in der äußeren Politik, die fast die gleiche Freiheit zeigt wie die gesetzgeberische Tätigkeit ... Aber auch nach innen ist die ganze richtunggebende Tätigkeit der Regierung Rechtsregeln notwendig entrückt. Wenn nämlich irgend etwas seinem Wesen nach einer Normierung nicht fähig ist, so ist es die zum größten und wichtigsten Teil in der Regierung ruhende Initiative. Dazu tritt, in den einzelnen Staaten an Umfang verschieden, das ganze große Gebiet der Regierungsbefugnisse bezüglich der parlamentarischen Kollegien, die Ernennung der Minister und Beamten, der Oberbefehl und die Verfügung über die bewaffnete Macht, das Begnadigungsrecht, die Verleihung staatlicher Ehren ... Durch Lokalisierung in bestimmten Organen erlangt aber der Begriff der Regierung auch eine subjektive Bedeutung. Die überwiegend Regierungsgeschäfte versorgenden Staatsorgane werden als Regierung im formellen oder subjektiven Sinne bezeichnet. Die Regierung im subjektiven Sinne führen daher Monarchen und republikanische Staatshäupter sowie die ihnen untergeordneten Behörden.“[1]

Am Maßstabe dieser Definition muß der Ausspruch des Namens parlamentarische Regierung noch entschiedener abgelehnt werden, denn die hier umschriebenen und aufgezählten Tätigkeiten fallen dem Ministerium zu unter stärkerer oder schwächerer Mitwirkung des Staatsoberhauptes.

Doch sehen wir, ob nicht doch Verwaltungsfunktionen von den Parlamenten ausgeübt werden, so daß soweit der Ausdruck parlamentarische Regierung berechtigt ist. Da fällt unser Blick zuerst auf die Verwaltungstätigkeit des englischen Parlamentes auf dem Gebiete des Private Bills. Wenn nämlich nachgesucht wird um Einbürgerung, um die Befugnis zur Teilung von Gemeinweiden und Zusammenlegung von Grundstücken, zum Bau von Straßen, Brücken, Kanälen, Eisenbahnen, zur Anlage

[1] G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 616 f.

gemeindlicher Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Straßenbahnen usw., dann wird der vorbereitende Teil der Arbeit parlamentarischen Ausschüssen übertragen. Nach deren Erledigung gelangt die Angelegenheit an das gesetzgebende Parlament, und aus den „private" oder „local bills" entstehen „private" oder „local acts". Die Anfänge dieses Systems reichen in das Mittelalter zurück, es dehnt sich seit dem Ende des 17. Jahrhunderts immer weiter aus, da des Staatsrates Verwaltungstätigkeit einschläft, die Zentralbehörden nach den Stürmen des 17. Jahrhunderts es nicht wagen, einzugreifen, das entstehende Kabinett aber dem Rechte unbekannt ist, eine Entwicklung, die wir noch zu schildern haben werden. Daher muß das Parlament, an welches die Bittschriften zur Erledigung derartiger Angelegenheiten gerichtet werden, sich mit ihnen beschäftigen. Das 18. Jahrhundert ist die klassische Zeit der Privatgesetze; an großen Werken der Gesetzgebung fehlt es, bis nach der Reform des Parlamentes im Jahre 1832 der aufgestaute Strom sich in einer Flut von öffentlichen Gesetzen ergießt. Das hierdurch jetzt mehr in Anspruch genommene Parlament wird aber im 19. Jahrhundert auch noch stärker durch die Privatgesetzgebung infolge rascher technischer Fortschritte belastet. Da kommen ihm die sich nach und nach entwickelnden neuen Zentralbehörden zu Hilfe, ihnen wird es gestattet, derartige Gesuche „vorläufig" durch sogenannte „provisional orders" zu regeln, die dem Parlamente vorgelegt werden; eine unabhängige Verordnungsgewalt war nicht zu erreichen. Erhebt sich hier kein Widerspruch gegen diese vorläufigen Entscheidungen, dann werden sie in Gesetzesform bestätigt. Anderenfalls kommen sie vor einen Ausschuß des Hauses und werden nach den Regeln des Private Bill-Verfahrens erledigt. Der Zug der Zeit geht folglich dahin, diese Verwaltungstätigkeit des englischen Parlamentes zu beschränken und sie in eine beaufsichtigende zu verwandeln.

Noch in einem anderen Sinne ist der Ausdruck parlamentarische Regierung erlaubt. In mehreren Staaten, hauptsächlich in Italien und Frankreich, bemächtigt sich das Parlament, obwohl ein Kabinett gebildet wird, des Staatshaushaltplanes, da doch die Aufstellung des Budgets allgemein als die Domäne der Regierung betrachtet wird, sorgt für reichliche Staatsaufträge, die den Freunden der Antragsteller zugute kommen, erhöht so die Ausgaben, vermindert gern die Steuern zur Gewinnung der Wähler und vermehrt auf diese Weise die Anleihen zum Nutzen einer anderen Klasse von Freunden. Weiter lähmt es das Kabinett durch seine Ausschüsse, erlangt für Angehörige und Parteifreunde Titel, Orden, Stellen und für die Wahlkreise Sondervorteile. Es reißt damit andere Befugnisse der höchsten Verwaltungsbehörden an sich, welche diese erdulden, um nicht gestürzt zu werden, um Mehrheiten für ihre Gesetzentwürfe zu erlangen, um die Abgeordneten davon abzuhalten, die be-

rechtigten Grenzen der Kontrolle zu überschreiten, was ein freies Schaffen der Minister unmöglich macht. Diese zweite Art parlamentarischer Regierung darf jedoch trotz naher Verwandtschaft nicht mit dem sogenannten „spoils system" verwechselt werden, wie es in anderen Ländern mit Parteiregierung geübt wird, z. B. in den Vereinigten Staaten, in Rumänien, Spanien usw. Denn hier verteilen die Parteien, bezüglich das Kabinett, nicht die einzelnen Abgeordneten, gleich nach dem Wahlsiege die ganze Beute.

Nach diesen Ausführungen, welche beweisen, daß berechtigterweise von parlamentarischer Regierung nur in begrenztem Umfange und nur in einem einzigen Staate gesprochen werden kann, sie aber in den anderen Staaten einen Mißbrauch darstellt, durch den eine legitime und öffentliche Regierungsform durch eine illegitime und geheime verdrängt wird, werde ich in Zukunft für Kabinettsregierung das Wort parlamentarische Regierung nicht mehr anwenden, dessen als des bekannteren und allgemein üblichen ich mich zunächst bedienen mußte. Von dieser Art parlamentarischer Regierung, die in der Maske einer Kabinettsregierung auftritt, unterscheidet sich eine wirkliche parlamentarische Regierung dadurch, daß das Parlament die Verwaltungsgeschäfte durch verschiedene Ausschüsse führt und ein einziges, alle Aufgaben der Exekutive zusammenfassendes Kabinett nicht besteht. Zur besseren Erkenntnis besprechen wir kurz ihre wichtigsten Erscheinungen.

Nachdem die puritanische Revolution in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts die einheitliche Staatsgewalt durch die Beseitigung der Gesetzgebungsinitiative der Krone zerrissen und hierauf König und Oberhaus gestürzt hatte, übernahm der Rumpf des Langen Parlamentes die vollziehende Gewalt, und so entstand in England eine parlamentarische Regierung, nicht eine parlamentarische Kabinettsregierung. Er wählte eine Anzahl Männer, von denen wenige nicht Mitglieder des Parlamentes waren; sie sollten zusammen mit seinen Ausschüssen nach seinen Weisungen die Geschäfte führen. Keiner Aufsicht unterworfen, wurde diese Regierung, wie früher dargelegt wurde, durch Tyrannei und Korruption der Anlaß zur Entstehung der Lehre vom Gleichgewichte der Staatsgewalten.

Im 18. Jahrhundert wurde diese Lehre, was wir vorher ausgeführt haben, das gestaltende Prinzip der Bundesverfassung der Vereinigten Staaten. Merkwürdigerweise aber entwickelte sich im geheimen aus dieser Verfassung eine den Grundsatz der Gewaltenvereinigung verwirklichende parlamentarische Regierung. Denn da der Kongreß, vom Präsidenten wenig gehindert, über die Staatseinnahmen verfügt und den Ministern nur die Ausgaben zubilligt, die er dem Parteiinteresse nützlich erachtet, so kann er sie zwingen, die Verwaltung nach seinen Wünschen zu führen. In viele Ausschüsse geteilt, ist er imstande, in alle Zweige der Verwaltung

zu spähen und die Minister zur Rede zu stellen. Dazu kommt die Mitwirkung des Senates bei dem Abschluß von Staatsverträgen, sein beschränkter Einfluß auf die Gestaltung der auswärtigen Politik und weitgehender gesetzlicher Einfluß auf die Besetzung der höheren Ämter, schließlich der nicht weniger bedeutende ungesetzliche des Unterhauses auf die Besetzung der niederen. Man darf also von einer verhüllten parlamentarischen Regierung sprechen, nicht von einer parlamentarischen Kabinettsregierung.[1] Denn der Präsident wird nicht vom Kongreß gleichsam für seine Stelle präsentiert, er wird von Präsidentenwählern auf Anweisung der Wähler nach den Beschlüssen der Nationalkonvente gewählt. Seine Amtsdauer, die vier Jahre betragen soll, wird nicht durch Mehrheitsbeschlüsse, Mißtrauenserklärungen, parlamentarischen Tadel bestimmt. Er ist auch nicht Führer seiner Partei im Kongresse, in dem er überhaupt nicht oder nur selten das Wort ergreift; seine Beziehungen zu seiner Partei im Parlamente tragen den Charakter der Heimlichkeit.

Eine eigentümliche Art parlamentarischer Regierung hat die Schweizer Bundesverfassung erzeugt. Ihr Artikel 71 lautet: „Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt." Die Bundesversammlung wählt alle drei Jahre ein Organ, den Bundesrat, der die höchste verwaltende Behörde darstellt. Man darf ihn nicht einen Ausschuß der herrschenden Partei nennen, denn es werden auch Männer zu Bundesräten gewählt, die nicht der Mehrheitspartei angehören. Kein parlamentarisches Kampfmittel kann seine Lebensdauer vermindern, er bleibt drei Jahre im Amte, falls nicht der Tod oder freier Entschluß die Mitglieder aus ihm entfernt. Es soll prinzipiell Einheitlichkeit der politischen Auffassung in ihm walten, aber es ist vorgekommen, daß die Bundesräte in den Debatten der Bundesversammlung verschiedene Stellungen zu derselben Frage eingenommen haben. Da ihm sowohl die volle Einheitlichkeit wie die Gemeinbürgschaft fehlen, ist er kein parlamentarisches Kabinett, zudem der Präsident keinen Vorrang vor seinen Kollegen behauptet. Andererseits dürfte man ihn als

[1] Zur Erklärung dieser Wandlung müssen wir uns mit folgendem begnügen. Die Schöpfer der Bundesverfassung beabsichtigten, wie man sich erinnern wird, einen dem altenglischen Staate vor der Einführung der Parlamentsregierung ähnlichen aufzubauen. Der Präsident sollte wie der englische König über den Parteien stehen und von einem Geheimen Rate beraten werden, der aus den Abgesandten der Gliedstaaten, den Senatoren, zu bilden wäre; dem Hause der Repräsentanten hatte man eine bescheidene Rolle zugedacht, man hoffte es zu beeinflussen, wie Hamilton es beeinflußt hatte. Aber das Amt des Präsidenten wurde bald in das Parteigetriebe hineingezogen; der Senat suchte allmählich seine Befugnisse zur Beherrschung des Präsidenten auszudehnen, und dies um so mehr, als die Bedeutung der Gliedstaaten zurückging; an seine Stelle als Staatsrat traten die Staatssekretäre, die ursprünglich unparteiische Beamten sein sollten, denen aber die Veränderung in der Stellung des Präsidenten einen Parteicharakter gab. Diesen Körper war das zum Machtbewußtsein erwachende Repräsentantenhaus, dem Beispiele des Senates folgend, zu unterwerfen bestrebt.

Kabinett ansprechen, denn er ist nicht nur die oberste vollziehende, sondern auch die oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft. Der Absatz 1 des Artikels 102 der Bundesverfassung lautet: „Er leitet die eidgenössischen Angelegenheiten gemäß den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen." Deshalb steht ihm auch die legislative Initiative zu, und er hat das Recht, bei den Verhandlungen in beiden Häusern Anträge zu stellen, wenn ihm auch nur eine beratende Stimme zusteht. Es heißt Ziffer 4 des Artikels 102: „Er schlägt der Bundesversammlung Gesetze und Beschlüsse vor." Ja, noch mehr, denn die Fortsetzung lautet: „und begutachtet die Anträge, welche von den Räten des Bundes oder von den Kantonen an ihn ergehen." Der Bundesrat ist folglich nicht nur Kabinett, sondern auch Staatsrat. Aber jene hohe Stellung behauptet er nur so lange, als es der Bundesversammlung gefällt. Teilt sie seine Auffassung nicht, so kann sie ihm vorschreiben, eine andere zu vertreten. In solchen Fällen zieht sich der Bundesrat nicht zurück, sondern er handelt nach den Anordnungen der Bundesversammlung. Hierdurch wird seine Ehre nicht verletzt, denn er ist im letzten Grunde nur ein ausführendes Organ, Kabinett aber nur so lange, als die Bundesversammlung nicht durch ihre Haltung erklärt, daß die Regierung des Bundes parlamentarisch ist. Nur Welti hat, so viel mir bekannt ist, bei einer Meinungsverschiedenheit die Konsequenzen eines Kabinettministers gezogen. Mehr als die Stellung solcher Minister beruht diejenige der Bundesräte auf ihrem Wissen, ihrem Fleiße, ihrem Geiste, weit weniger auf Verfassungsparagraphen oder Konventionen.[1]

Hatte der Konvent zur Zeit Robespierres eine parlamentarische oder eine Kabinettsregierung? Dem Namen nach eine parlamentarische. Denn der Konvent soll einen Zwölferausschuß jeden Monat neu wählen, aber er begibt sich dieses Rechtes und bestätigt den Ausschuß immer von neuem. Auch bestimmt er die Richtungslinien der Verwaltungstätigkeit dieses Ausschusses nicht, ja der Zwölferausschuß ernennt die anderen Konventsausschüsse. Aber der höchste Ausschuß ist tatsächlich auch kein dem Parlamente verantwortliches Kabinett. Lange Zeit verfügt er über eine unbeschränkte außerparlamentarische Macht, die auf Blut und Schrecken gegründet ist, denn ihm gehorchen zwei furchtbare Werkzeuge: der Sicherheitsausschuß, der jeden Verdächtigen ergreift und ihn dem zweiten Werkzeuge überliefert, dem Revolutionstribunal, das ihn verurteilt und hinrichten läßt. Nur dadurch entsteht eine entfernte Ähnlichkeit mit einem Kabinette, daß er einen inneren Zirkel, einen engsten Kreis umschließt, der die Herrschaft über die anderen Mitglieder behauptet. Diesen Kreis bilden die Robespierre, St. Just, Couthon, Billaud-Varennes, Collot d'Her-

[1] Die parlamentarische Regierung ist in den Kantonen durch die Volkswahl der Beamten entstellt worden. Noch mehr ist es durch das Referendum geschehen, das sich bisher im Bunde weniger ausgebreitet hat.

bois. Einige Mitglieder, wie Barrère, der Schrift- und Wortführer, haben eine untergeordnete Stellung, andere, wie Carnot, sind hervorragende Spezialisten, die man in ihren Abteilungen frei schalten läßt, während sie den Geschäften des inneren Zirkels fernbleiben. Kurz: der Zwölferausschuß ist kein Kabinett, sondern eine revolutionäre Regierung.

3. Kabinett und Staatsrat

Die parlamentarische Regierung gibt dem Parlamente mehr Macht, als die parlamentarische Kabinettsregierung, aber diese bietet dem Ehrgeiz des einzelnen ein weiteres Feld als jene. Da der Ehrgeiz ein kräftigerer Hebel ist, als das vielfach geteilte Machtbewußtsein des Parlamentariers, so bedauert es der hoffnungsreiche englische Staatsmann, daß er durch den Tod des Vaters in das Oberhaus berufen wird, während der amerikanische Kongreßmann danach strebt, in den Senat einzutreten. Selten vernehmen wir von Anregungen, die parlamentarische Kabinettsregierung in eine parlamentarische zu verwandeln. Häufiger sind sie in Frankreich, das, mit der Kabinettsregierung zerfallen, sich wieder befindet „à la recherche de la meilleure des républiques“, oder, wie Robert de Jouvenel es in seinem 1914 erschienenen Buche „La république des camarades“ ausdrückt: „La France cherche des institutions“;[1] hier würde durch ihre Verwirklichung eine Art heimlicher parlamentarischer Regierung durch eine andere ersetzt werden. Aber diejenigen, die solchen Gedanken nachhängen, sind entweder Theoretiker oder sie haben keinen Ehrgeiz. Daß sie in England einmal in einem weiteren Kreise, in der radikalen Partei, Verbreitung gefunden haben sollen, das verdient stärkere Beachtung.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts hatte, worauf wir früher hingewiesen haben, die parlamentarische Kabinettsregierung sowohl in Frankreich wie in England beträchtlich an Achtung eingebüßt. Duvergier de Hauranne, dessen Werk „Histoire du gouvernement parlementaire en France“ im Jahre 1857 zu erscheinen begann, als der Cäsarismus Napoleon III. noch im Aufstieg begriffen war, bemerkt, sie sei in Frankreich in Mißkredit geraten, alle wären von ihrem Unwert überzeugt: „Toutes

[1] Das ganze Buch bestätigt die Bemerkung Karl Hillebrands, daß Frankreich immer wieder nach neuen Staatseinrichtungen suchen wird, während es an den politischen Eigenschaften der Franzosen fehlt, die alten auszuwirken. „Es sind nicht die politischen Institutionen, welche Frankreich hindern, sich selbst zu regieren, es ist die Bequemlichkeit, die Indifferenz, die Furcht aller Guten . . . irgendeine Verantwortlichkeit auf sich zu nehmen.“ Frankreich und die Franzosen, S. 192/193. Der Franzose bestätigt es mit den Worten: „Le Français se désintéresse de la politique, depuis qu'il la fait lui-même.“ Oder: „Ce pays n'a plus d'institutions, il s'en passe d'ailleurs admirablement.“ Vergl. S. 4, 6, 237, 267, 268.

les vertus du gouvernement absolu leur ont apparu soudainement."[1] Der Zar des heute mit Frankreich verbündeten Landes, Nikolaus I., nannte sie die Regierung der Lüge, des Betrugs und der Korruption. Während in Frankreich die Erfahrungen zwischen dem Sturze Karl X. und den Anfängen des zweiten Kaiserreiches den Glauben vieler erschüttert hatten, waren in England seit den vierziger Jahren die Jünger Disraelis, das junge England, durch die gesellschaftliche Entwicklung und ihre Geschichtsromantik zu Verehrern von Altar und Thron, zu Verächtern des Kapitalismus und des Parlaments geworden. Ein loses geschichtliches Band verbindet sie mit einem ernsten deutschen Gelehrten, mit Rudolf Gneist, der in den Jahren 1857 und 1860 ein monumentales Werk „Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht" erscheinen ließ. Am Ende des zweiten Bandes (II, 931 f.) hält er den Engländern vor, daß sie die Bahnen ihrer bisherigen Entwicklung verlassen hätten und er betrachtet die Zukunft des Parlamentes mit trüben Blicken. Es war in den fünfziger Jahren unfruchtbar, die Ministerien waren unstet, die Parteien in Auflösung begriffen. Gerade damals lernte Lothar Bucher die englische Kabinettsregierung kennen. Im Jahre 1855 veröffentlichte er eine vernichtende Kritik des Systems; freilich nannte R. v. Mohl, der Vorkämpfer für die Kabinettsregierung, Buchers Schrift ein „merkwürdiges aber verwerfliches Werk". Bucher ist der erste, der meines Wissens von den Bestrebungen berichtet hat, das englische Parlament zu „amerikanisieren". Damals aber dachten anscheinend noch nicht die Radikalen daran. „Ehe die orientalische Frage die Aufmerksamkeit abgezogen hatte," schreibt er, „suchte die „Times" in einer planmäßig angelegten Reihe von Artikeln die öffentliche Meinung mit dem Gedanken zu befreunden, daß das Unterhaus in Abteilungen und die Gesetzgebung in Fächer zerlegt werden müsse, so daß das Plenum außer einigen allgemeinen Angelegenheiten nur eine formelle Sanktion der in den Abteilungen gearbeiteten Gesetze behielte."[2]

Deutschen Geschichtschreibern war es vorbehalten, über die weiteren Stadien zu berichten. C. v. Noorden machte in einer reichhaltigen Abhandlung der „Historischen Zeitschrift" (1864) auf einen Aufsatz mit dem Titel „The Decline of Party Government" aufmerksam, der im Jahre 1855 in der „Westminster Review" erschienen war. Der Verfasser fordert Fachminister, um die Gesetzgebung wieder in Gang zu bringen. „Inde-

[1] „Le régime parlementaire était alors (Herbst 1851) discrédité: les Chartes de 1814 et 1830 qui l'avaient établi et acclimaté semblaient inefficaces à garantir la paix publique, uniquement favorables aux hommes de parole, peu propices aux grands desseins: on les accusait surtout d'être d'origine étrangère, d'importation anglaise, comme on disait avec une ironie méprisante." P. de la Gorce, Histoire du Second Empire, I, 24, 7. Aufl. 1902.

[2] Bucher, S. 143 (1. Aufl. 1855).

pendent members have no chance of carrying a bill, and Government, which assumes all legislation to itself, is powerless to legislate." Die Wirkung der Parteiregierung sei „to deaden the sense of responsibility". Zwischen den Parteien bestehe keine „substantial difference of opinion. And if there is no life in parties within the doors of Parliament, still less is there without." Der König soll den Premier und dieser seine Gehilfen ernennen, die nicht dem Parlamente anzugehören brauchen. Die Verantwortlichkeit des Kabinetts soll beseitigt werden. Was der Verfasser befürwortet, hat offenbar weit mehr den Charakter eines konstitutionellen Beamtenministeriums, als eines „amerikanischen Kabinetts". Und Treitschke schreibt: „Neuerdings wird freilich die Parteiregierung als ein gefährliches double government von der jungen radikalen Partei lebhaft bekämpft; die Männer der „Westminster Review" verlangen die Bildung schwacher Koalitionskabinette, welche, haltlos in sich, dem Parlamente ein gefügiges Werkzeug wären ... (der Vorschlag) würde alle Macht dem unverantwortlichen Parlament, alle Verantwortung einem machtlosen Kabinett zuschieben."[1] Treitschke hatte wahrscheinlich seine Kenntnis aus einem Artikel der „Edinburgh Review" geschöpft, denn einige seiner Ausführungen stimmen bis auf die Form mit dem des Reviewer überein.[2] War nun dessen Urteil begründet? Er knüpft Schlüsse an eine eben erschienene andere Abhandlung im 13. Bande des „Westminster Review" mit dem Titel „Party Government" an, die vielleicht die schärfste Kritik der parlamentarischen Kabinettsregierung enthält, die je in England geschrieben wurde. Aus diesem Aufsatze stellte die liberale Zeitschrift geschickt diejenigen Urteile zusammen, die ihre Behauptung zu stützen schienen, daß dem radikalen Verfasser die Verfassung der Vereinigten Staaten als Muster vorschwebte. Aber sie bilden nur einen kleinen Teil seiner Anklagen und Vorschläge. Es ist wahr, er teilt die Abneigung gegen schwache Ministerien und starke Parlamente nicht; von parlamentarischen Ausschüssen ausgearbeitete Gesetzesvorlagen, meint er, würden besser ausfallen, als es jetzt der Fall wäre; das Ministerium sollte nur ausführendes Organ des Parlamentes sein. Ohne ein Urteil darüber abgeben zu wollen, ob die radikale Partei ernstlich die englische Verfassung durch die amerikanische ersetzen wollte, muß festgestellt werden, daß der radikale Schriftsteller nur einmal die Union erwähnt, nämlich dort, wo er fragt, weshalb die so schädlichen Parlamentsauflösungen drüben nicht notwendig seien. Dagegen tritt stark hervor seine Bewunderung der Zeit

[1] Historische und Politische Aufsätze, III, 460 (4. Aufl.).

[2] Dieser ist überzeugt: „The ministers, on the one hand, would hold place without power; the Chiefs of the House of Commons, on the other hand, would enjoy power without responsibility. The Constitution of the United States has evidently suggested some of these political innovations." The Edinburgh Review, Vol. 108, S. 283 (1858).

der Königin Elisabeth, als England von einem Staatsrate regiert wurde. Dessen Mitglieder hatten, wie er ausführt, nicht gleiche Überzeugungen, sie befehdeten sich oft auf das bitterste, sie traten individuell für ihren offen gegebenen Rat ein, anstatt sich feige hinter einen heimlich gefaßten gemeinsamen Beschluß zu verstecken, sie waren strafrechtlich verantwortlich und kannten die politische, die gemeinsame Verantwortlichkeit, noch nicht, die darin besteht, daß die Minister vorübergehend ihre Stellen verlieren. Dem Staatsrate fehlte die Einheitlichkeit und die Gemeinbürgschaft, damals aber habe die Regierung eine Energie und Harmonie entfaltet, die man heute mit Trauer vermisse.

Leider hat der Verfasser die Ursache dieses Wandels nicht aufgedeckt. Wir aber fragen: Weshalb hat England seinen Staatsrat gegen ein parlamentarisches Kabinett eingetauscht?

Die Frage leitet hinüber zu dem zweiten Kapitel dieses Buches, das von der Entwicklung der parlamentarischen Kabinettsregierung in England handeln soll. Eine kurze Betrachtung läßt erkennen, daß sie nach vier verschiedenen Richtungen verlaufen sein muß: erstens im Verhältnis der Teile des Kabinetts zueinander; zweitens im Verhältnis des Kabinetts zu dem ernennenden Organe, dem Könige; drittens im Verhältnis des Kabinetts zum Parlamente und viertens zu den Wählern. Diese vier Richtungslinien werden wir zu verfolgen haben.

Zweites Kapitel

Die Entwicklung der parlamentarischen Kabinettsregierung in England

1. Aufstieg und Niedergang des Staatsrates

Die englischen Staatseinrichtungen gleichen weitläufigen Schlössern, deren Teile in verschiedenen Zeiten entstanden sind. Ein später Baumeister hat ihnen, so gut es geht, einen einheitlichen Charakter zu geben versucht, aber die ungeraden Linien der Stockwerke, blinde Fenster, stets geschlossene Läden über zugemauerten Maueröffnungen, im Innern Nottreppen und gemalte Türen offenbaren dem Beschauer, daß sie nicht aus dem Geiste eines Einzigen hervorgegangen sind. Diese Vergleichung trifft nicht zum mindesten auf den englischen Staatsrat zu. Deshalb wird ein geschichtlicher Überblick über seine Entwicklung am besten über ihn aufklären. Wir verfolgen sie nur soweit, als zum Verständnis der parlamentarischen Kabinettsregierung erforderlich ist.[1]

Im Zeitalter der Naturalwirtschaft sind die Könige der germanischen Völker von Männern umgeben, die den Beamten eines großen

[1] Wer tiefer in diesen Gegenstand eindringen möchte, sei auf folgende Werke und Aufsätze verwiesen. R. Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, 1886, unterrichtet noch immer am übersichtlichsten und bestimmtesten. H. Taylor, Origin and Growth of the English Constitution, 1898, 1899, erfreut durch die geschmackvolle Verbindung der Verfassungsgeschichte mit der politischen Geschichte. J. Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria, 1913, verwertet die seit dem Erscheinen dieser beiden Werke gewonnenen Ergebnisse der Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte. Ein Buch, welches — vom halben Umfange des Gneistschen — die Vorzüge der genannten drei Werke vereinigte, wäre gerade jetzt, wo das politische Interesse so stark gewachsen ist, sehr erwünscht. Maitlands Constitutional History. 1908, ist aus einer Vorlesung entstanden und hie und da etwas kurz. G. Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, jetzt in den Ausgewählten Schriften und Reden, 1911, und O. Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, Historische Zeitschrift, 1908, betrachten die englische im Zusammenhang mit der Entwicklung anderer Länder. Eine ältere Darstellung in A. Todd, Parliamentary Government in England, 1866. Ein grundlegendes Werk: A. V. Dicey, The Privy Council.

Gutshofes ähnlich sind und den Staatsdienst gleichsam im Nebenamt verrichten. Am angelsächsischen Hofe sorgt ein Großer für die Speisen auf der königlichen Tafel, ein anderer für die Getränke, ein dritter für die Pferde, ein vierter widmet sich dem Rechnungswesen. Sie sind die Minister des Zeitalters der Naturalwirtschaft. Es wäre zwecklos, uns in die nach Ländern verschiedenen Bezeichnungen für diese Ämter zu vertiefen, zudem Verschiedenheiten der Organisation dabei mitgesprochen haben. Es genüge, daß die späten Erben der angelsächsischen Würdenträger High Steward, Butler, Constable und Chamberlain genannt werden. Dagegen empfiehlt es sich, auf den Daseinsgrund wenigstens der drei ersten Ämter hinzuweisen. Der König besitzt Landgüter in verschiedenen Teilen des Landes, Wege fehlen oder sind schlecht, eine regelmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen besteht noch nicht und daher auch keine regelmäßige Erzeugung für den Markt, es ist aus diesen Gründen nicht möglich, den Bedarf des Hofes überall durch Hingabe von Geld zu decken. So muß der König von einem Gutshofe zum anderen reisen und Brot und Fleisch, Bier und Apfelwein am Orte ihres Entstehens verzehren. Er hat ein großes Gefolge, die Wege befinden sich in einem wenig fortgeschrittenen Zustande, das Pferd ist die wichtigste bewegende Kraft und das wichtigste Fahrzeug. Deshalb sind der Truchseß, der Schenk, der Marschall voll beschäftigt, und ein reichliches Maß Arbeit ist dem Kämmerer zugemessen. Sein Amt dehnt sich schon früh über die Grenzen des Hofes aus, wenn er Steuern und andere Abgaben staatlicher Natur verrechnet. Auf einen noch nicht genannten Beamten, in dessen Tätigkeit der staatliche Charakter schärfer hervortritt, stoßen wir am Ende der angelsächsischen Zeit. Das ist der Kanzler, er hat das Schreibwerk unter sich, legt das Staatssiegel an, verwahrt wichtige Urkunden. Nach 1066 unter den normannischen Königen vermehren sich die hohen Beamten. Zuerst ist der Justitiar zu nennen, der höchste Justizbeamte, er vertritt den König in dessen Abwesenheit; weiter der Schatzmeister, der Treasurer; drittens der Kanzler des Rechnungshofes, the Chancellor of the Exchequer. Diese Bezeichnungen lassen erkennen, daß die Normannenkönige das Finanzwesen stärker ausgebildet und eine kräftige zentrale Rechtspflege geschaffen haben, deren Schwerpunkt während der angelsächsischen Zeit in den provinziellen Volksgerichten gelegen hatte. Wie die staatlichen Aufgaben sich vermehren und vertiefen, werden Hilfskräfte erforderlich, die neben und unter jenen schaffen. Alle sind, wie es in dieser Zeit nicht anders sein kann, entweder Geistliche, Männer der Feder, oder es sind Männer des Schwertes.

Der Stab von Rittern und Klerikern nun, die der König um sich versammelt, bilden die Curia Regis; sie beraten den König in allen Angelegenheiten. Einige Ämter erfordern schon früh ein berufsmäßiges Wissen,

sie verselbständigen sich und treten aus dem gemeinsamen Rahmen heraus; das sind der Rechnungshof, the Court of Exchequer, und die drei Gerichtshöfe, the Court of Common Pleas, the Court of Kings Bench und der Billigkeitsgerichtshof, dem der Kanzler vorsteht. Sollte man nicht erwarten, daß auch die Minister des naturalwirtschaftlichen Zeitalters den Staatsrat verlassen, sobald die Geldwirtschaft sich einbürgert? Aber es geschieht nicht, und bis ins 20. Jahrhundert hinein wechseln die Inhaber der großen Hofämter: die Vorsteher des Lord Stewards Department, des Lord Chamberlains Department und des Department of the Master of the Horse mit den Ministerien. Nachdem sich jene von dem gemeinsamen Stamme getrennt haben, wird aus der Curia Regis der Staatsrat. Allein der Kanzler bleibt als Bewahrer des großen Siegels mit ihm verbunden; gelegentlich nehmen die Reichsrichter an den Beratungen teil, und dem Staatsrat bleibt eine Rechtsprechung vorbehalten, wenn von den ordentlichen Gerichtshöfen Gerechtigkeit nicht zu erlangen ist. Auch vermehrt sich die Zahl der Mitglieder des Staatsrates wieder. Da ist der später Staatssekretär genannte Beamte, der den Verkehr des Königs mit dem Staatsrate unterhält und deshalb eines seiner wichtigsten Mitglieder wird. Er führt das Geheimsiegel, bis ein besonderer Geheimsiegelbewahrer hierfür ernannt wird, der Vorfahr des jetzigen Lord Privy Seal, eines Ministers ohne Portefeuille. Heutigentags zählt England fünf Staatssekretäre; für die auswärtigen Angelegenheiten, das Innere, die Kolonien, Indien und den Krieg. Auch wird ein Präsident des Staatsrates ernannt, the Lord President of the Council, in unserer Zeit ebenfalls ein Minister ohne Portefeuille.

Jedoch wäre es ein Irrtum, wenn man annähme, daß nur die Genannten Mitglieder des Staatsrates gewesen wären. Der König durfte und darf jeden zu dieser Würde berufen. Die Barone gehörten dem Rate durch ihre Geburt an und konnten in ihn eintreten, wenn sie den vorgeschriebenen Eid ablegten. Zuzeiten wurden sogar die Beamten zurückgedrängt durch die große Zahl geistlicher und weltlicher Lords, welche durch diese Behörde Einfluß auf die Regierung erstrebten. Selbst unter Eduard VI., unter Maria und in den ersten Regierungsjahren der Königin Elisabeth war ihre Zahl noch groß. Unter Heinrich VI. bewirkt das Zunehmen dieses dilettantischen Elementes, daß das tätige, „the sworn and paid councillors“ sich als Geheimer Staatsrat, the Privy Council, ausscheidet. Allein das Wort Privy Council wird auch zur Bezeichnung der ganzen Behörde gebraucht.

Der Staatsrat bildet lange Zeit einen Bestandteil des Großen Rates, der Versammlung aller unmittelbar vom Könige Belehnten, da die Mitglieder des Königshofes, der Curia Regis, ursprünglich aus den Baronen hervorgehen. Der Große Rat wird von Zeit zu Zeit vom Könige zusammen-

berufen, um die wichtigsten Geschäfte vorzunehmen. Hier werden politische und andere Prozesse entschieden, Gesetze erlassen, Vergebungen und Vorrechte verliehen. Was sich hier abspielt, ist häufig im Königshofe, im Staatsrate vorbereitet worden, er besteht gleichsam nur für die laufenden Geschäfte. Als nun aber seit dem 13. Jahrhundert durch die Hinzufügung von Vertretern der Grafschaften und Städte zu dem Großen Rate, dem Great Council, das Parlament entsteht, zerreißt das Band zwischen Staatsrat und Großem Rate. Durch diese Trennung gewinnt er als Permanent oder Continual Council im Gegensatze zum Parlamente nicht nur eine bestimmtere Individualität, er verliert auch den früheren Einfluß auf die Gesetzgebung, die dem Parlamente zufällt, nachdem es zuerst zur Bewilligung von Steuern berufen worden war, dann seine Stellung zur Bitte um Abstellung von Beschwerden benutzt hatte und hierauf den Staatsrat zu beaufsichtigen begann. Allein einen weitreichenden legislativen Einfluß sollte er auf einem Umwege wieder gewinnen. Dem Könige Heinrich VIII. gewährte das Parlament ein Verordnungsrecht, das von den Tudors, von Jakob I. und Karl I. gegen die Auswüchse des Feudalismus, zum Schutze der Kleinen und Armen, zur Durchführung der merkantilistischen Politik, zur Eröffnung außerordentlicher Einnahmequellen und noch von den beiden letzten Stuarts zur Aufhebung von Gesetzen und zur Entbindung von ihrer Beobachtung verwandt wurde. Zwei Abteilungen des Staatsrates werden neu gebildet, die Sternkammer und the Court of Requests; ihnen wird eine Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit verliehen. Und es kommt nach der Reformation ein kirchlicher Gerichtshof hinzu, the Court of High Commission, der die kirchliche Einheit verwirklichen soll.

Die umfangreichere Tätigkeit des Staatsrates und das Bedürfnis nach Geheimhaltung wichtiger Angelegenheiten erzwingen die Zuweisung der Geschäfte an Ausschüsse.[1] Schon unter Eduard VI. und Heinrich VIII. nachweisbar, haben sie unter Jakob I. vorübergehenden Charakter. Während der Regierungszeit Karls I. bestehen dauernde Ausschüsse für die auswärtigen Angelegenheiten, den Handel, die Kolonien, Irland, das Geschützwesen, den Krieg, die schottischen Angelegenheiten. In ihnen beraten die Minister, welche in erster Linie für die zu erledigende Angelegenheit zuständig sind, sowohl mit anderen Ministern, deren Fächer durch sie mitberührt werden, als auch mit hohen Beamten und Würdenträgern, wie dem Erzbischofe von Canterbury.

Der Staatsrat hat nun den Höhepunkt seiner Entwicklung erreicht, und es folgt ein Umschwung von tragischer Größe, der trotz des Wachsens geschichtlicher Erkenntnis noch immer nicht in allen seinen Wirkungen

[1] E. J. Carlyle, Committees of Council under the earlier Stuarts. Derselbe, Clarendon and the Council. English Historical Review, Vol. XXI, XXVII, 1906, 1912.

vollständig überblickt werden kann. Die puritanische Revolution beseitigt die Sternkammer und den kirchlichen Gerichtshof, der Court of Requests geht ein, und das Recht der außerordentlichen Besteuerung wird dem Fürsten genommen. (Vorgreifend sei bemerkt, daß unter den beiden letzten Stuarts auch das Dispensationsrecht verschwindet und der erneuerte kirchliche Gerichtshof zum zweiten Male aufgehoben wird.) Einige Jahre später wird auch der Staatsrat durch die Revolution zertrümmert, aber nach der Restauration wiederhergestellt, jedoch vermag er seine alte Bedeutung auch auf den ihm gebliebenen Gebieten nicht wiederzugewinnen.

Clarendons[1] Absicht war es, ihn zur leitenden Zentralverwaltungsbehörde zu machen, die zu dem Könige in einem ähnlichen Verhältnis stehen sollte, wie das Kabinett der späteren Zeit. In ihr sollten die Spitzen der Zentralbehörden zusammen mit anderen durch Rang, Reichtum, Verflechtung mit der Landeswohlfahrt ausgezeichneten Männern über alle Angelegenheiten beraten. Es wurden auch Ausschüsse alter Art ins Leben gerufen, die meisten vorübergehender Art zur Vorbereitung der Geschäfte, einige dauernde, so für die Marine und die Kolonien. Die große Zahl der Mitglieder (es sind 30—40) veranlaßt zur Bildung eines geheimen Ausschusses für die auswärtige Politik, dem aber auch andere Angelegenheiten, die geheim gehalten werden sollen, vorgelegt werden.

Aus zwei Gründen behauptet er die alte Macht nur kurze Zeit. Dem Könige mißfiel die Stellung, die er in dem von Clarendon eingeführten Regierungssystem einnahm. Er sehnte sich nach der Unabhängigkeit seines Verwandten, des Königs Ludwig XIV. Er wünschte die starre Mauer, die ihm in der geschlossenen Reihe seiner Staatsräte gegenüberstand, zu durchbrechen und ihrer Kontrolle zu entgehen. Er wollte die einzelnen Behörden voneinander lösen, sie dem Verbande des übergeordneten Staatsrates entziehen, so daß sie ihren Mittelpunkt allein in seiner Person hätten. Und da kam seinem Begehren eine inzwischen eingetretene Veränderung entgegen. Die Zentralbehörden waren unter dem Einflusse presbyterialer Ideen während der Republik und des Protektorates in Kollegien verwandelt worden; die Nachwirkung jener Zeit

---

[1] Carlyle führt in dem ersten Aufsatze nach Dasent, dem Herausgeber der Acts of the Privy Council, ohne Dasent zu widersprechen, aus, daß der Staatsrat „conducted the general administration of all matters which concern the Home Office, War Office, Board of Admiralty, Board of Trade, Local Government Board and all the separate departments by which the government of the country is administered at the present time" (S. 673), während er in dem zweiten behauptet, daß Clarendons „conception had never an historical existence". Zur Zeit Elisabeths sei das Privy Council vornehmlich ein beratender Körper gewesen, und unter den beiden Stuarts durch die königlichen Günstlinge in den Schatten gestellt worden. Diese einander widersprechenden Urteile werden nur zum Beweise dafür angeführt, daß die englische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, was Staatrat und Kabinett betrifft, noch manche Dunkelheiten aufweist.

ist selbst heute noch zu spüren,[1] so daß es zweckmäßig erscheint, bei ihr einen Augenblick zu verweilen. Heutigentags gibt es bekanntlich in England keinen Finanzminister festländischer Art, während in früheren Zeiten dort ein Lord Treasurer die Geschäfte führte. Sein Amt wurde unter fünf Personen aufgeteilt; die Engländer gebrauchen dafür den Ausdruck „to put in commission". Die erste ist der First Lord of the Treasury, gewöhnlich der Ministerpräsident, der kein Verwaltungsamt bekleidet; der zweite der Chancellor of the Exchequer, der dem festländischen Finanzminister entsprechende Beamte; die drei sogenannten Junior Lords of the Treasury sind Gehilfen des Einpeitschers, von denen später zu reden sein wird. Der frühere Lord High Admiral wird im 20. Jahrhundert dargestellt durch Abgeordnete, von denen einer First Lord of the Admiralty heißt, und durch vier Seeoffiziere.

Wir müssen uns darüber klar werden, was diese Änderung für die Ziele des Königs bedeutete. Der Einfluß des ersten im Staatsrat sitzenden Beamten, der nun mehrere Amtsgenossen hat, ist vermindert; es ist möglich, ihn dadurch lahmzulegen, daß man Personen verschiedener Überzeugungen in dasselbe Kollegium bringt; die Mitglieder des Kollegiums, die nicht dem Staatsrate angehören, neigen dazu, die Behörde selbständig zu machen. Dazu kam aber nun, daß die Kollegien Männer praktischer Berufe in sich aufnahmen,[2] hierdurch in engere Beziehungen zu den Ideen und den Bedürfnissen ihrer Zeit gelangten, auch neuere und verbesserte Methoden der Geschäftsführung annahmen, so daß der nach Unabhängigkeit strebende König als Begünstiger des Fortschrittes auftreten konnte.

So vollzieht sich allmählich eine tiefe Veränderung. Der Staatsrat wird nicht beseitigt, aber er veraltet; seine Ausschüsse schlafen ein; die an ihn gelangenden Sachen gibt er an die kollegialen Zentralbehörden ab, die sich einer wachsenden Unabhängigkeit erfreuen. Es entsteht ein Verwaltungssystem, das die Engländer Government by Departments[3] nennen. Aber um die Getrennten schmiedet die Zeit langsam ein neues Band.

---

[1] Als im 19. Jahrhundert verschiedene neue Ministerien begründet wurden, so das Local Government Board und das Handelsamt, wurden sie formell kollegialisch, tatsächlich bureaukratisch organisiert; die Kollegien treten nie zusammen, die Leitung bleibt Einzelbeamten vorbehalten.

[2] Clarendon sieht sich veranlaßt, ein Handelsamt neuen Stiles einzurichten. Außer den Staatsräten enthält sie z. B. Kaufleute, Marineoffiziere, Gutsbesitzer, Doktoren der Rechte usw.

[3] „In fact, for the first century after the revolution, very little of the order and subordination which has since been established throughout the administration, from the highest to the lowest offices, was in existence. Government was principally carried on by means of the separate departments of state, each independent of the other, and subject only to the general superintendence of the crown. No provision was made for regular concert between the ministers; nor was it even necessary that the head of a

2. Die aristokratische Periode der Kabinettsregierung

Seit Heinrich VII. kommt es vor, daß die Fürsten mit wenigen bewährten Ratgebern die Geschäfte besprechen, ehe sie sie dem Staatsrate vorlegen. Solche innerste Kreise im Staatsrate, „Juntos" oder „Juntas", werden unter Karl II. eine regelmäßige Erscheinung. Wir lernten schon eine Ursache ihrer Entstehung kennen: die große Zahl der Mitglieder des Staatsrates, die Schwierigkeit der Geheimhaltung wichtiger Angelegenheiten. Und Karl hatte viel geheimzuhalten. Gegen Ehre und Pflicht gleichgültig, sein Reich an Frankreich verratend, im Interesse der Katholiken die Abschwächung der gegen Katholiken und Dissenters gerichteten Gesetze wünschend, im übrigen nur auf die Erlangung von Geld zur Befriedigung seiner Leidenschaften bedacht, kann er sich trotz aller Vorsicht, die ihn das Schicksal gelehrt, des zunehmenden Mißtrauens der Abgeordneten nicht erwehren. Das Parlament ist mächtiger geworden, es muß bearbeitet werden. Clarendon, welcher dem Unterhause nicht angehörte, hatte durch die Beeinflussung von Abgeordneten, die dem Könige ergeben waren, seine Ziele zu erreichen gesucht. Aber solche Mittel genügten bald nicht mehr und sie erschienen nicht mehr zeitgemäß. Der König umgibt sich mit jüngeren Männern, welche Mitglieder des Parlamentes sind; macht sie zu Staatsräten; sie schlagen einen neuen Weg ein, sie suchen im Parlamente eine königliche Partei zu begründen. Parlamentarier, auf die man rechnen konnte, hatten ältere Methoden geschaffen und neue wurden gefunden. Man hatte das Wahlrecht solchen, gewöhnlich kleinen, Städten gegeben, von denen man erwarten durfte, daß sie einen regierungsfreundlichen Abgeordneten wählen würden. Seit den Tudors sind 146 Unterhaussitze in dieser Weise geschaffen worden. Dieser Weg war für den vom Parlamente beargwöhnten Karl nur noch schwer gangbar; der letzte im Jahre 1673 von ihm geschaffene Wahlkreis war der von Newark. Der parlamentarische Widerstand verhinderte hierdurch aber auch die Verleihung des Wahlrechtes an die im 18. Jahrhundert emporblühenden Industriestädte. Um so erfolgreicher war der König darin, dieses Recht unbotmäßigen Städten zu nehmen; oktroyierte neue Stadtverfassungen gaben es dann regierungsergebenen Oligarchien. Auch waren schon im 16. Jahrhundert erwünschte Kandidaten den Sheriffs und Bürgermeistern bezeichnet worden; das sind die Anfänge der offi-

department should inform his colleagues, either individually or collectively, of the measures he proposed to take. The consequence was that differences of opinion between members of the administration, which should have been accomodated in the closet, were often disclosed for the first time in the presence of parliament. Periodical cabinet councils, for the purpose of deliberating upon affairs of state, were unknown." A. Todd, Parliamentary Government in England (Walpole), 1892, I, 264.

ziellen Kandidatur. Weiter hatten sich Beamte und Mitglieder des Staatsrates ins Parlament wählen lassen und dort Anhänger für die Regierung mit Versprechungen und Bestechungen zu gewinnen gesucht. Vornehmlich dieser Mittel bedienten sich zur Durchführung der krummen Politik Karls II. Coventry und Bennet, als Earl of Arlington Mitglied des Cabalministeriums. Daß es an dem menschlichen Material, auf das sie ihre Methoden anwenden konnten, nicht fehlte, ist nach diesen Ausführungen zu vermuten.

So waren Kerne des Staatsrates entstanden, welche mit den Kabinetten der späteren Zeit einige übereinstimmende Züge aufweisen, aber sich weit mehr von ihnen unterscheiden. Es fehlt ihnen die Einheitlichkeit der Haltung. Der Rat, den sie dem Könige geben, ist selten durch gemeinsamen Beschluß zustande gekommen, einer bekämpft den anderen, wird vom Könige nach freiestem Entschlusse ernannt oder entlassen, ist dem Parlamente nicht verantwortlich, das ihn zwar durch Impeachment aus dem Amte treiben, aber durch die parlamentarische Taktik der späteren Zeit noch nicht beseitigen kann, er findet seine Amtsehre nicht verletzt, wenn der König ihn nicht in alle Angelegenheiten einweiht oder seinen Rat nicht befolgt, er wird aber, wie Clarendon, vom Parlamente für Handlungen verantwortlich gehalten, denen er widerraten hat. In alledem handelt der König nicht verfassungswidrig, denn die Verfassung schreibt nicht vor, daß er den Rat bestimmter Personen einholen muß.[1]

Jedoch wird der Staatsrat auch in der folgenden Zeit nicht beseitigt, er besteht bis auf den heutigen Tag fort, denn selbst die Kabinettsminister führen mit Ausnahme des Premiers — und dieser erst seit kurzer Zeit — nur als Privy Councillors, als Geheime Räte, ein dem Rechte bekanntes Dasein. Karl beabsichtigt auch nicht, den Staatsrat abzuschaffen. Nach dem Falle Danbys schien die neue von Bennet und Coventry eingeführte Regierungsweise gescheitert zu sein; die öffentliche Meinung wurde dem Gedanken der Regierung durch den Staatsrat wieder geneigt, wie es etwa zwanzig Jahre später von neuem der Fall sein wird, aber es sollte ein umgestalteter Staatsrat sein. Sir William Temple[2] machte den Vor-

[1] Sehr gut hat diese Lage Maitland in seiner Geschichte der englischen Verfassung (S. 389) beschrieben: „Charles II has a council, whom it is needless to keep together in permanent session; there is no judicial work for it to do; while, as to the work of advising the king upon the exercise of his prerogative, no law compels the king to seek the advice of all his councillors." Wenn eine Versammlung des Privy Council erforderlich ist, „law does not require that all the members shall be present".

[2] Er habe geglaubt, sagt Macaulay, hierdurch das Volk gegen die Tyrannei der Krone und die Krone gegen die Übergriffe des Parlamentes zu schützen. Aber der aus 30 Personen bestehende Körper sei halb Kabinett, halb Parlament gewesen, als Kabinett zu groß und zu gespalten, als parlamentarischer Kontrollapparat zu eng mit der Krone verbunden, unfähig, Geheimnisse zu bewahren und schwierige Verhandlungen zu führen. History of England, I. 238 (Tauchnitz).

schlag, daß die Hälfte des aus 30 Personen bestehenden Rates aus Abgeordneten bestehen sollte. Der Versuch mißlang; die beiden Hälften befehdeten sich, und die die Parteimosaik im kleinen treu darstellenden Abgeordneten waren uneinig, vermochten daher einen einheitlichen Einfluß im Parlamente nicht auszuüben. Aber sowohl der Plan wie seine Schicksale sind lehrreich. Temple hatte erkannt, daß dem Unterhause ein Anteil an der Regierung eingeräumt werden mußte. Und, was noch bedeutsamer ist, aus seinem allzu zahlreichen, wenig verschwiegenen Staatsrate kristallisierte sich ein neuer Junto heraus, der aus vier Personen bestand und dem Temple selbst angehörte.

Nach 240 Jahren sehen wir deutlich, was kommen mußte. Ein Kabinett war unvermeidlich, und in das Kabinett durfte man allein Mitglieder der Mehrheitspartei berufen, denn im Parlamente fallen die Entscheidungen durch Mehrheiten, und zwei Parteien bekämpften sich ungebändigt durch eine höhere Leitung. Dann, das ist sehr wahrscheinlich, werden ihre Parteifreunde in der Hoffnung auf Ämter, Pensionen, Sinekuren sie regelmäßig unterstützen und bei wichtigen Entscheidungen im Parlamente anwesend sein. Aus dem Kerne mußte ein Kabinett und aus der Kabinettsregierung eine Parteiregierung werden. Das war der Rat, den Sunderland dem zweiten Nachfolger Karls II., dem Könige Wilhelm III. gab.

Unter ihm war die Notwendigkeit der Übereinstimmung des Ministeriums mit der Mehrheit des Hauses besonders dringend geworden. Die puritanische Revolution hatte dem Könige das Recht genommen, Steuern ohne Zustimmung des Parlamentes zu erheben, die glorreiche nahm ihm das Recht, Gesetze aufzuheben und von ihrer Beobachtung zu entbinden. Sie erklärt es für ungesetzlich, in Friedenszeiten ohne Zustimmung des Parlamentes ein stehendes Heer zu halten; für dessen Unterhalt bewilligt und zahlt das Parlament jedes Jahr eine bestimmte Summe. Und ein zuerst auf Zeit, später jedes Jahr neu bewilligtes Gesetz über die militärische Disziplin unterstellt Offiziere und Soldaten in allen nicht militärischen Angelegenheiten dem bürgerlichen Rechte. Für die übrigen Staatsausgaben und den Hofhalt des Königs wird eine feste Summe ausgeworfen.[1] Die unter Karl II. im Jahre 1665 begonnene Einrichtung, Einnahmen für besondere Ausgaben festzulegen, wird fortgesetzt.[2] Während also die alten Könige Einnahmen aus Vermögen und

[1] Sie beträgt 1 200 000 £. Sie soll fließen 1. aus den sogenannten erblichen Einkünften (Domänen, Gerichtsgebühren, Post, Akzise für die seit Karl II. aufgehobenen Lehnsgefälle, Zehnten usw.), 2. einer für die Lebenszeit Wilhelm III., Marias und Annas ausgeworfenen Akzise, 3. den Zöllen, 4. der sogenannten Land-tax, im wesentlichen einer Grundsteuer. Die Einnahmen aus den Zöllen wurden zuerst auf vier Jahre, dann nur auf ein Jahr bewilligt. Die Bewilligung der Grundsteuer erfolgte gleichfalls immer nur auf ein Jahr.

[2] Im Jahre 1665 war eine Abgabe für die Führung des Krieges gegen Holland bewilligt worden. Es wurde zugleich auf den Antrag Sir George Downings bestimmt,

für ihre Lebenszeit bewilligten Steuern hatten, über die sie frei verfügen konnten, sind die späteren beschränkt, sowohl was die Einnahmen als was ihre Verwendung betrifft. Ihnen fehlen auch die gesetzlichen, durch die beiden Revolutionen abgeschafften Mittel, um sich der parlamentarischen Fesseln zu entledigen; außerdem sind die Richter von ihnen unabhängig, und die Macht, neue Wahlflecken zu schaffen, hat ja Karl II. zuletzt im Jahre 1673 ausgeübt. Unter Wilhelm III. aber drängt das Parlament, dessen Mitwirkung unvermeidlich geworden war, sich dem Könige mit besonderem Ungestüme auf. Als Besiegter bei Steenkerken und Neerwinden ist er zu einem unzufriedenen Volke zurückgekehrt, und die Abgeordneten sind entrüstet über die Korruption, welche unter den Ministern herrscht. Im Jahre 1694 wird der Triennial Act erlassen; jedes dritte Jahr muß ein neues Parlament gewählt werden. Karl II. war 17 Jahre mit demselben Unterhause ausgekommen, und es ist berechnet worden, daß die Tagungsdauer sämtlicher Parlamente der Königin Elisabeth nur anderthalb Jahre betragen hat.

Dieses sind die Ursachen, welche das Gefüge sowohl des Staatsrates als auch der höchsten Behörden völlig veränderten und zu einer Zeit, als das Parlament noch undiszipliniert war und eine schwache Monarchie sich in einer schwierigen Lage befand, einen noch unvollkommenen Ministerrat in den Jahren 1693—1698 entstehen ließen. Ihn bildeten Somers, Montague, Russell, der Sieger von La Hogue, und Wharton, vier hervorragende, dem Parlamente angehörende Whigs, aber es dauerte zwei Jahre, bis alle Toryelemente ausgeschieden waren. Zu Anfang des Jahres 1695 hatte es die damals erreichbare Einheitlichkeit gewonnen, so daß man 1695 als das Geburtsjahr des ersten Kabinetts betrachten kann. Wodurch es sich von heutigen am meisten unterschied, der König gehörte ihm gleichsam an. Er war tatsächlich Ministerpräsident, Kriegsminister, Minister der auswärtigen Angelegenheiten. Er unterbreitete den Ministern nicht alle Angelegenheiten und ließ sich nicht regelmäßig von ihnen beraten. Sie fühlten sich nicht bewogen, zurückzutreten, wenn die Mehrheit ihnen nicht folgte, und sie stimmten Handlungen zu,

daß sie nur für diesen Zweck ausgegeben werden dürfe. Da die Monarchie berechtigt war, alle vom Parlamente bewilligte Einnahmen frei zu verwenden, so betrachteten Clarendon und seine Gesinnungsgenossen diese Neuerung als eine nur in eine Republik passende Maßregel, die selbst Cromwell verworfen habe. Aber der König widersprach nicht, da er sich der Bedingung doch nicht unterwerfen wollte. Als das Unterhaus erfuhr, daß man sie nicht beobachtet habe, beschloß es, die Rechnungen zu prüfen, was dem Könige schwere Stunden bereitete.

Wie früher erwähnt wurde, hat das Parlament von 1346 bis 1390 wiederholt Einnahmen für bestimmte Ausgaben bewilligt. Und schon im Jahre 1407 wurde, wie gleichfalls früher berichtet wurde, von den Commons gefordert, daß alle Finanzgesetze vom Unterhause ausgehen müßten. Auch diese Forderung wird unter Karl II. im Jahre 1678 wiederholt mit dem Hinzufügen, daß das Oberhaus Finanzgesetze wohl verwerfen, aber nicht abändern dürfe.

denen sie widerraten hatten, wie die Geschichte der Teilungsverträge beweist, die Wilhelm III. mit Ludwig XIV. über die spanische Erbschaft abgeschlossen hatte. Das Kabinett stürzte auch nicht plötzlich, wie heutige Kabinette zu tun pflegen, sondern siechte langsam dahin. Nach dem Frieden von Ryswick im Jahre 1697 geht den Tories die Entlassung des Heeres nicht rasch genug, ein Teil der Whigs schließt sich ihnen an, da das sie einigende Band, der Eintritt für den Krieg, nun zerrissen ist. Auch herrscht eine starke Unzufriedenheit. Die Minister werden im Parlamente heftig angegriffen und überstimmt. Diese Wendung machte sich in dem Ministerrate bemerklich. Langsam, wie die Tories vor einigen Jahren aus dem Ministerium verschwunden waren, drangen sie wieder in das Kabinett ein. Montague und Russell traten 1699 zurück, Somers wurde im Jahre 1700 zum Rücktritt veranlaßt. Der König selbst hatte, obwohl er drei Jahre lang mit einem parlamentarischen Ministerrate regiert hatte, kein klares Verständnis des neuen Systems, wenn wir Macaulays Schilderung dieser Zeit vertrauen dürfen; er hoffte wieder mit Männern verschiedener Parteien arbeiten zu können. Es ist auch denkbar, daß ihm das Verständnis nicht fehlte, er aber Bedenken dagegen hatte, sich ausschließlich auf eine Partei zu stützen und von ihr abhängig zu werden. Aber die Stimmung der Tories ist gegen König und Oberhaus so gehässig, daß er noch im Jahre 1700 ein Toryministerium bilden muß. Und im folgenden Jahre führen die Wahlen eine Torymehrheit im Unterhaus, die, nicht damit zufrieden, dem Könige ein Torykabinett aufgedrängt zu haben, nachdem er ein Whigkabinett hat entlassen müssen, ihren Parteigeist in zwei Beschlüssen so entschieden bekundet, daß Kenner der Zeit den Anfang der Parteiregierung in die Jahre 1700 und 1701, nicht in das Jahr 1695, verlegen. Das Verständnis dieser Beschlüsse aber erfordert es, daß wir das nötigste über die beiden Parteien sagen.

An der Spitze der Tories standen der Landadel und die Geistlichen der Hochkirche, an der der Whigs die meisten dem Oberhause angehörenden Großgrundbesitzer, die städtischen kapitalistischen Klassen und die protestantischen Sekten. Jene waren, da sie bei dem Kriege nichts zu gewinnen hatten, Friedensfreunde, Freihändler und Beschützer der Hochkirche. Diese unterstützten die gegen Ludwig XIV. Eroberungssucht gerichtete Kriegspolitik, welche auch die überlegene französische Industrie zurückdrängte, und traten für die Dissenters ein. Da nun, wie sie glaubten, die Teilungsverträge den Interessen des Landes verderblich seien, klagten die Tories im Jahre 1701 durch Impeachment die früheren Minister Somers, Montague, Portland und Orford an, aber das Oberhaus verurteilte sie nicht. Dies bewog sie, in den Act of Settlement[1] Be-

[1] Im Jahre 1700 war das letzte Kind der späteren Königin Anna gestorben. Da die Ehe Wilhelms mit Maria kinderlos geblieben war, mußte die Thronfolge neu geregelt

stimmungen aufzunehmen, welche die Wiederkehr solcher Anklagen unmöglich machen sollten. Das Parlament forderte, daß nach der Thronbesteigung des Hauses Hannover alle Staatsgeschäfte, welche nach Recht und Herkommen im Staatsrate zu erledigen seien, auch dort erledigt würden. Gegner der mit der Kabinettsregierung eingetretenen Heimlichkeit verlangt es, daß alle Beschlüsse von denjenigen Mitgliedern des Geheimen Rates, die zu ihnen geraten hätten und mit ihnen einverstanden gewesen wären, unterzeichnet werden sollen. Die Entlassung der Minister hält es nicht für eine genügende Sanktion der Ministerverantwortlichkeit; es entwindet dem Könige das Recht, durch eine Begnadigung das Verfahren gegen einen Minister zu hemmen, der durch Impeachment zur Verantwortung gezogen worden ist. Auch billigt es die von der Kabinettsregierung unzertrennliche Vereinigung der Gewalten nicht, es verbietet den Eintritt von Beamten und Pensionären in das Parlament.

Aber es gab noch andere Gründe, die eine siegreiche Partei veranlaßten, der Parteiregierung so viele Steine in den Weg zu rollen. Sie fürchtete, daß das Kabinett durch Verleihung von Pensionen und Ämtern Anhänger im Unterhause werben und sich so eine unverantwortliche Gewalt verschaffen könnte, zumal die Verhandlungen des Ministerrates, zum Unterschiede von denen des Staatsrates, nicht aufgezeichnet wurden. Dem Könige lagen solche Gesichtspunkte fern, er wünschte beide Parteien zu benutzen, er bevorzugte die Whigs, weil sie seine Kriegspolitik förderten. Sie waren es auch, welche, von neuem zur Macht gelangt, in den Jahren 1705 und 1707 die Bahn für die Parteiregierung wieder frei machten. Im Jahre 1705 hebt das Parlament die Bestimmung des Gesetzes von 1701 über den Eintritt von Beamten und Pensionären in das Unterhaus wieder auf und im Jahre 1707 erläßt es ein Gesetz, nach dem, mit Ausnahme der Offiziere, jedes Mitglied des Unterhauses, welches ein mit Gehalt verbundenes Amt oder eine wieder entziehbare Pension von der Krone annimmt, zwar seinen Sitz verliert, aber wieder gewählt werden kann, wenn das Amt nicht erst nach dem 25. Oktober 1705 geschaffen worden ist. So war es möglich, die Inhaber der alten Ämter, die für die Führung der parlamentarischen Regierung notwendig waren, im Unterhause zu belassen. In der Folge wurden viele alte Ämter, die für die Kabinettsregierung ohne Nutzen waren, als unvereinbar und mehrere neue als ver-

werden, was durch den Act of Settlement geschah. Die Krone sollte nach dem Tode Annas auf die Enkelin Jakob I., Sophia, die Kurfürstin von Hannover, und nach ihrem Tode auf ihre Kinder übergehen. Es wurde weiter bestimmt, daß der Fürst der Hochkirche angehören müsse, ohne Zustimmung des Parlamentes weder Krieg wegen seiner festländischen Besitzungen führen noch Großbritannien und Irland verlassen dürfe. (Die letzte Bestimmung wurde im Jahre 1715 aufgehoben.) — Die darin enthaltenen Spitzen gegen Wilhelm sind offensichtlich.

einbar mit einem Sitze erklärt; unbedingter Ausschluß besteht für die ständigen Ministerialbeamten. Es gelang nicht, die Vorschrift über die Wiederwahl trotz der großen Unzuträglichkeiten, die sie verursacht, zu beseitigen. Sie wurde jedoch gemildert: wer nacheinander verschiedene Ämter annimmt, braucht sich bei der zweiten und jeden weiteren Ernennung nicht wieder wählen zu lassen.

Sehen wir nun, wie es kam, daß die Whigs die Tories wieder verdrängten! Im Jahre 1701 war Jakob II. gestorben. Ludwig XIV. beging die Unklugheit, den Sohn des vertriebenen Fürsten als König von England, Schottland und Irland anzuerkennen. Dieser unüberlegte Schritt erregte den höchsten Unwillen der stolzen Nation. Wilhelm III. erkannte den Vorteil, den er aus der sittlichen Empörung des Volkes ziehen könnte, und löste das Unterhaus auf. Die Wahlen ergaben eine, wenn auch schwache, Mehrheit für die Whigs. Zwar wurden im folgenden Jahre nach dem Tode Wilhelms III. von seiner Nachfolgerin, der Königin Anna, die Ministerstellen mit Tories besetzt, auch hatte das erste Parlament Annas eine torystische Mehrheit,[1] immerhin war es gelungen, die für die Führung des Spanischen Erbfolgekrieges nötigen Truppen anzuwerben, das erforderliche Geld zusammenzubringen, den Krieg zu erklären, und es wirkten sowohl die Siege Marlboroughs, als auch der Einfluß, den der General durch seine Gattin über die Königin ausübte, zusammen, um die entschiedendsten Tories im Ministerium durch gemäßigtere, Harley und St. John, zu ersetzen. Die Wahlen des Jahres 1705 aber führten eine Whigmehrheit ins Unterhaus. Nun erfolgte jener Abbau des Act of Settlement, von dem wir vorher gesprochen haben,[2] und im Jahre 1706 wurde auch die Bestimmung über den Staatsrat und die Protokollierung seiner Verhandlungen beseitigt, so daß nunmehr alle künstlichen Fesseln der Kabinettsregierung gefallen waren. Der Widerstand der Tories gegen den Krieg machte sich noch immer fühlbar. Deshalb wurden zwei Whigs, Cowper und der Earl of Sunderland, in den Jahren 1705 und 1706 in das Kabinett aufgenommen, und, als auch diese Ernennungen ihren Zweck noch nicht erreichten, bestanden die Whigs auf der Bildung eines einheitlichen whiggistischen Kabinetts, das im Jahre 1708 zustande kam. Die Königin, welche es als ihr Recht betrachtete, die Minister frei zu ernennen, fand sich durch die Aufdrängung eines Kabinetts in ihrer Würde und, da es aus Whigs bestand, in ihren Überzeugungen aufs tiefste verletzt; überdies hatte die Freundschaft zwischen ihr und der

[1] Bis zum Jahre 1867 wurde das Parlament nach dem Tode des Monarchen aufgelöst. Das Gesetz 7/8 W. III. c. 15 bestimmte, daß das früher gewählte noch ein halbes Jahr länger tagen könnte.

[2] Nach E. Jenks, Parliamentary England, the Evolution of the Cabinet System, 1903, S. 116 f., ging die erste Anregung von den Tories im Unterhause aus, aber der Vorschlag des whiggistischen Oberhauses wurde 1705 angenommen.

Gemahlin Marlboroughs aufgehört. Da begann Harley gegen die Whigs Ränke zu spinnen, aber seine Gegner waren stark genug, um sowohl ihn wie St. John aus ihren Reihen zu entfernen. Erst im Jahre 1710 hielt die Königin, von Harley beraten, die Stimmung des Volkes wegen des noch fortdauernden Krieges und der künstlich erregten Besorgnis um die Kirche für genügend gegen die Whigs erbittert, um das Whigministerium entlassen und Harley mit der Bildung eines neuen betrauen zu dürfen. Harley löste das Haus auf, gewann einen vollen Sieg und bildete ein Ministerium aus Tories, die in ihren politischen Meinungen sehr voneinander abwichen. Harley, jetzt Graf Oxford, mußte deshalb im Jahre 1714 aus dem Ministerium weichen, und St. John, nun Viscount Bolingbroke, gelang es nicht, dem Sohne Jakobs II. den Thron beim Tode der Königin zu verschaffen. Ihr Nachfolger, der König Georg I., bildete ein whiggistisches Ministerium, das den Sieg der Partei zu sichern suchte durch die strafrechtliche Verfolgung von Oxford und Bolingbroke und die Verlängerung der Sitzungsdauer des Parlamentes, sowohl des zukünftigen als auch des gegenwärtigen, auf sieben Jahre. Von da an herrschten die Whigs fast 50 Jahre ununterbrochen bis auf die Zeiten Georgs III.

Blicken wir einen Augenblick auf die Zeiten Wilhelms und Annas zurück. Es ist eine verbreitete Meinung, daß in England die Kabinettsregierung seit 1689 eingeführt sei. Wäre sie richtig, dann hätte die neue Regierungsform bei der Thronbesteigung Georgs I. 25 Jahre bestanden. Eine sorgfältige Prüfung ergibt aber, daß sie falsch ist. Eine grundsätzliche und regelmäßige Besetzung der Ministerstellen mit Führern der Mehrheit hat sich noch nicht herausgebildet. In drei Perioden dieser Zeit haben sehr unvollkommene Kabinette die Geschicke Englands bestimmt: von 1695 bis 1698, von 1708 bis 1710 und von 1710 bis 1714; sie machen zusammen neun Jahre aus. Das erste und das letzte sind dem heutigen am wenigsten ähnlich; in dem ersten ist der König ein seine Minister überragendes Mitglied, das letzte ist von der politischen Einheitlichkeit weit entfernt; das mittlere kommt dem modernen englischen Begriffe am nächsten. Burke rühmt es mit den Worten: „In one of the most fortunate periods of our history this country was governed by a connexion; I mean the great connexion of Whigs in the reign of Queen Anne.“[1] Wenn auch dem Könige Wilhelm ein Torykabinett, der Königin Anna ein Whigkabinett aufgedrängt worden sind, so bemerken wir doch noch keine Spur der Überzeugung, daß das Parlament ausschließlich befugt sei, die Ziele der Politik aufzustellen, die Ministerien zu ernennen und zu entlassen;

[1] E. Burke, Thoughts on the Cause of the Present Discontents. The Works of the R. H. E. Burke, a new edition, 1815, II, 335. Einige setzen den Anfang der Kabinettsregierung daher in das Jahr 1708.

das Recht des Fürsten ist noch unbestritten. Auch löst er das Unterhaus auf ohne Rücksicht auf den Stand der Parteien.[1] Ebensowenig hat die Überzeugung von der Güte der neuen Weise Wurzeln in der Seele der Zeitgenossen geschlagen; Harley möchte das Kabinett abschaffen und die Regierung durch den Staatsrat wieder einführen; Bolingbroke belebt nach seinem Sturze das Ideal des staatsbürgerlichen Gleichgewichts, verbunden mit dem der gemischten Staatsform. Verschiedene andere Staatsmänner sind ebenfalls Gegner der Parteiregierung, so Somers, Argyle und Shrewsbury.[2] Das Unfertige spiegelt sich auch in der Meinungsverschiedenheit der Engländer über den Zeitpunkt, wann die parlamentarische Kabinettsregierung begonnen habe.[3] Endlich fehlt den Kabinettsregierungen noch ein wesentliches Stück der heutigen: der Ministerpräsident. Das Geschlecht der Königin Anna war der Ausbildung seines Amtes günstig, weil sie den starken Einfluß Wilhelms III. im Ministerrate nicht zu behaupten vermochte. Noch günstiger waren seiner Reife und der Ausbildung der Kabinetts die Zeitumstände nach dem Regierungsbeginn des ersten Welfenkönigs, weshalb auch wohl behauptet wird, daß sie erst unter Georg I. begonnen habe.

Den Tories verhaßt, gestützt auf die Whigs, welche die Erstarkung der königlichen Gewalt nicht wollen, steigt dieser Fürst auf den Thron Englands. Von einer Partei auf den Schild gehoben, konnte er der Ausbildung der Parteiregierung keinen Widerstand leisten. Sie mußte an Kraft gewinnen, da sein Herz mehr an seinem Kurfürstentum, als an England hing, und er deshalb häufig auf das Festland reiste. Aber auch wenn er sich in England aufhielt, nahm er nach wenigen Jahren an den Kabinettssitzungen nicht mehr teil.[4] Beides mußte die Macht des Ministerpräsidenten erhöhen. Diese Macht aber fiel schon bald einem Manne zu, der auch durch sein Wissen die meisten englischen Staatsmänner jener Zeit

[1] Wilhelm hatte schon im Jahre 1690 ein Parlament aufgelöst, mit dem er nicht regieren konnte, und der torystischen Mehrheit viele Stellen eingeräumt.

[2] M. T. Blauvelt, The Development of Cabinet Government in England, 1902, S. 135 f.

[3] E. Jenks a. a. O., S. 86 und 112 f., spricht sich mit wenig überzeugenden Gründen dafür aus, daß nicht (auf den Rat Sunderlands) von Wilhelm III. die neue Bahn zuerst beschritten worden sei, sondern die Kabinettsregierung ihren Anfang im Jahre 1705 genommen habe. „If an exact date be fixed for the commencement of the Cabinet System, the year 1705 has far greater claims than any which preceded it. The change of policy was complete.“ Nicht nur in dem völligen Umschwung sieht er ein wichtiges Merkmal, sondern auch in der Notwendigkeit, in der sich die Königin befand, der öffentlichen Meinung ein Opfer zu bringen.

[4] Gewöhnlich wird als Ursache des Fernbleibens seine Unkenntnis der englischen Sprache betrachtet. Michael hat diese Meinung in einem Aufsatze der Zeitschrift für Politik (1913) überzeugend widerlegt. Die Entwicklung war schon so weit fortgeschritten, daß die vom Parlamente abhängigen Minister dem Fürsten fertige Beschlüsse vorlegten, die sie in Komiteesitzungen in seiner Abwesenheit gefaßt hatten. Dies bewog Georg I., auf seine Gegenwart in nur formellen Kabinettsräten zu verzichten.

überragte und den an staatsmännischer Begabung im 18. Jahrhundert nur die beiden Pitt erreicht haben. Walpole versteht es fast 20 Jahre lang, sich nicht nur das Parlament gefügig zu machen, sondern auch die Amtsgenossen durch rücksichtslose Beseitigung aller unabhängigen Elemente unterzuordnen. Freilich die Mittel, deren er sich zur Beherrschung des Parlaments bediente, waren nicht erfreulich; mit allen wirtschaftlichen Gütern, die ihm seine hohe Stellung bot, warb er um Anhänger und Stützen seiner Herrschaft. Aber solche Mittel waren nicht zuerst von ihm angewandt worden, ihre Geschichte reicht ja in die königliche Zeit Karls II. zurück, und unter Wilhelm III. hatte die Bestechung das Öl gebildet, mit dem die hochgehenden Wogen des parlamentarischen Unwillens geglättet wurden. Daß Walpole sie zuerst systematisch zur Aufrechterhaltung einer Mehrheit in Westminster benutzte, da es an disziplinierten Parteien fehlte, darin liegt seine Eigentümlichkeit. Und dann sind sie von jeder Parteiregierung unzertrennlich,[1] wie ein gewiß zu einem Urteile berufener Staatsmann dargelegt hat; und noch heute ist „the patronage" des Ministerpräsidenten und des Lordkanzlers bedeutend.

Seine Gegner beabsichtigten Walpole im Jahre 1741 zu stürzen. Sie warfen ihm in einer Adresse an die Krone vor, er habe sich die ausschließliche Leitung der Staatsgeschäfte angemaßt und die Verfügung über sämtliche Gunstbezeugungen an sich gerissen. Aus diesen Gründen baten sie den König um seine Beseitigung.[2] Erscheint uns heute die Anklage merkwürdig, so noch mehr Walpoles Verteidigung. Eine strafbare Handlung sei ihm nicht nachgewiesen, so bedeute die Bitte um seine Entlassung einen Eingriff in die Prärogative der Krone. Hierauf fiel der Antrag in beiden Häusern.

---

[1] „A tendency to corruption ... is the common evil of all free governments. No such government, of which we have a trustworthy account, has been exempt of the taint ... It would be idle to deny that it still continues to be one of the chief sources of the moving force by which the action of the political machine is maintained. The power which the Ministry of the day possesses of conciliating its Parliamentary supporters, by favors conferred upon them, either directly or indirectly, through their friends and constituents, is one of the principal means by which the necessary authority of the Government in both Houses of Parliament is maintained. Parliamentary Government is eminently a government by party, and one of the bonds by which all parties are kept together is that of the selfish interests of their adherents." Earl Grey, Parliamentary Government considered with reference to a reform of Parliament, 1858, S. 36.

[2] Die von Sandys am 13. Februar 1741 vorgebrachte Anklage lautet nach Lord Mahons History of England, III, 304 (4. Aufl.): „That one person has grasped in his own hands every branch of government, that one person has attained the sole direction of affairs, monopolized all the favors of the Crown, composed the disposal of all places, pensions, titles, ribands, as well as all preferments, civil, military and ecclesiastical; that one person has made a blind submission to his will, both in Elections and Parliament, the only terms of present favor and future expectation. I therefore move that an humble address be presented to his Majesty, that he would be graciously pleased to remove the R. H. Sir R. Walpole from his presence and counsels for ever."

Zweierlei ist an ihr bemerkenswert: daß dem Parlamente eines Ministerpräsidenten Machtfülle, die wir heute als selbstverständlich betrachten, noch als unrechtmäßig gilt und daß seine Ernennung und Entlassung noch als Recht des Königs angesehen wird. Tatsächlich war er noch nicht, wie ein heutiger Premier, von einer Parteimehrheit dem Könige vorgeschlagen, sondern von ihm ernannt worden, und jene Machtfülle wird von Georg III. wieder von der Krone in Anspruch genommen. Im folgenden Jahre tritt er freiwillig zurück, nach einer Neuwahl war seine Mehrheit sehr zusammengeschmolzen. Wegen seiner Niederlage bei einer Wahlprüfung. Allein; sein Kabinett folgt ihm nicht. Ein einheitliches hatte bestanden, ein solidarisches besteht noch nicht. Zwar hatte Walpole schon im Jahre 1725 die kollektive Verantwortlichkeit verkündet, aber sie war Programm geblieben.[1] Aber auch die Einheitlichkeit der Kabinette sollte bald wieder verschwinden.

Seines ist das vollkommenste der bisherigen Kabinette, und er ist der erste parlamentarische Ministerpräsident. Treffend sagt Hearn:[2] „Vor ihm gab es Ministerpräsidenten ohne Kabinette und Kabinette ohne Ministerpräsidenten." Die verschiedenen Züge, welche die Neuheit des Bildes hervorbringen, hat derselbe Schriftsteller vortrefflich zusammengetragen. Walpole ist der erste Ministerpräsident, der seine Entlassung nimmt, weil er nicht mehr das Vertrauen des Hauses besitzt. Er ist der erste, der als First Lord of the Treasury (und als Chancellor of the Exchequer) als Haupt des Ministeriums amtet. Er ist der erste, der sich die Ziele seiner Politik selbst steckt. Er ist der erste Leiter des Unterhauses (fügen wir hinzu: nicht als großer Redner, sondern als gewandter Debattierer). Er ist der erste, der auf der Unterstützung durch seine Kollegen besteht. Er ist der letzte, den seine Feinde nicht wegen Veruntreuung, sondern wegen seiner Politik durch Impeachment nach seinem Sturze zu vernichten versuchen. Auch einer der letzten, hätte er sagen können, für die die Entlassung eine Demütigung war, weil er nicht hoffen konnte, wieder zur Macht zu gelangen.

Mit Walpole schließen wir die erste Periode der englischen Kabinettsregierung. Wir nennen sie die *aristokratische* aus Gründen, die einer längeren Erörterung bedürfen.

England ist im Jahre 1066 nicht zum ersten Male erobert worden; jede Eroberung fördert und steigert in den Zeiten der Naturalwirtschaft die Bildung des Großgrundbesitzes. Wenn nun zu den von Wilhelm dem Eroberer unmittelbar Belehnten auch verhältnismäßig kleinere Besitzer gehörten und verschiedene Kräfte die Zersplitterung des großen Besitzes im Mittelalter bewirkten, so wurde er doch auch wieder vermehrt: im

[1] Michael a. a. O., S. 583.

[2] Hearn, W. E., The Government of England, S. 206 (1. Aufl., 1867).

15. Jahrhundert während der Rosenkriege durch die Einziehung des Eigentums geächteter und ausgerotteter Familien und im 16. durch die Plünderung der Klostergüter.[1] Dazu kamen die Jahrhunderte dauernden Einhegungen, welche einen beträchtlichen Teil des Bodens mit dem Großbesitz vereinigten. Auf die Zusammenballung des Vermögens wirkten auch hin erstens der Charakter des englischen Bodenrechtes, welches die Trennung des Eigentums an der Oberfläche von dem an den Bodenschätzen nicht kennt, so daß die Aristokratie mit der Entwicklung des modernen Wirtschaftslebens auch Bergwerks- und Steinbruchsbesitzerin wurde, zweitens die Bevorzugung der Bodenpacht vor dem Grundeigentum, die sie an den gewaltigen Wertsteigerungen des städtischen Bodens und industrieller Unternehmungen Anteil erlangen ließ. Der große Aufschwung des Handels und der Schiffahrt seit dem 16. Jahrhundert schuf die reichen Handels- und Schiffsherren, mit denen die Aristokratie seit dem Ende des 17. Jahrhunderts durch Ehebündnisse in enge Beziehungen trat und welche mit ihr durch den Eintritt in ihre Reihen verschmolzen. So verstand sie es, sich von drei Seiten her auch die neuen Quellen des Reichtums zu eröffnen. Man hört wohl, daß sie, der französischen unähnlich, es verschmäht habe, sich durch Ämter, Pensionen und Sinekuren zu bereichern, aber das Gegenteil ist wahr.[2] Und schließlich erwäge man, daß die Vererbung des Bodens auf den ältesten Sohn ihn oft Generationen hindurch in denselben Familien erhielt. So entstand jener gewaltige Reichtum und Großgrundbesitz, der schon durch seine eigene Kraft einen ungewöhnlichen Einfluß auf seine Umgebung zu erlangen vermochte, ihn aber noch zu steigern imstande war, weil die ländliche Selbstverwaltung von ihm abhängig wurde; eine staatliche provinzielle Beamtenverwaltung, welche die Tudors eingerichtet hatten, war schon unter den Stuarts entkräftet und wurde von der puritanischen Revolution fortgefegt. Größer aber war seine Macht über das Parlament.

Die meisten dieser reichen Familien sind Whigs. Die Grundlage ihres Vermögens stammt aus der Zeit der Reformation; an ihrer Auf-

[1] „Those families indeed, within or without the bounds of the peerage, which are now deemed the most considerable, will be found, with no great number of exceptions, to have first become conspicuous under the Tudor line of kings." Hallam, Constitutional History, I, 79, 1867, 8. Aufl. — Der Geschichtschreiber, bei dem man die gründlichste Aufklärung über diese Familien erwarten dürfte, nämlich Lingard, ist über sie sehr schweigsam. Er erwähnt nur, daß zur Zeit der Königin Maria, als über die Wiederaufrichtung der katholischen Kirche beraten wurde, die Besitzer der Klostergüter versichert wurden, sie behalten zu dürfen. Auch Froude ist schweigsam. Siehe dagegen J. R. Green, History of the English People, II, 162, 187, 201; III, 220. Solche Familien sind z. B. die Russell (Dukes of Bedford), Cavendish (Dukes of Devonshire). Der Reichtum einer anderen großen Whigfamilie, der Dukes of Portland, stammt aus der Zeit Wilhelm III., dessen Freund, Bentinck, ihr Vorfahre war.

[2] Vergl. die Angaben über diesen Punkt bei Spencer Walpole, A History of England from 1815, 1878, I, 147 f.

rechterhaltung sind sie lebhaft interessiert, ebenso an der Fernhaltung eines katholischen Königsgeschlechts, an dem Kampfe gegen dessen Bundesgenossen; sie haben das meiste dazu getan, um die Häuser Oranien und Braunschweig mit beschränkten Rechten auf den englischen Thron zu setzen; sie sind die natürlichen Beschützer der Dissenters, unter denen sich die rührigsten Vertreter des modernen Erwerbslebens befinden, und, mit dem städtischen Großkapitalismus verschwägert und verschwistert, fördern sie alles, was Handel, Schiffahrt, Industrie zu nützen verspricht, so auch die oranische Kriegs- und die merkantilistische Wirtschaftspolitik, welche die Industrie gegen Frankreich schützt, jene beiden weiter ausdehnt. Damit werden die Beziehungen des Whiggismus zum Liberalismus klar. Reformationsfreunde, Anhänger eines Königtums mit begrenzten Befugnissen, Begünstiger einer auf rücksichtslose Durchsetzung nationaler Ziele gerichteten merkantilistischen Wirtschaftspolitik, alles aus wohlverstandenem Selbstinteresse,—wenn man dieses Liberalismus nennen darf, so waren die Whigs liberal. Vor allem aber waren sie Aristokraten. Liegt es schon im Wesen jeder großen, reichen Aristokratie, daß sie eine Gegnerin einer kräftigen Monarchie ist, daß sie die Freiheit als Unabhängigkeit von ihr versteht, so wurde dieser Trieb im Falle der Whigs noch dadurch verstärkt, daß sie seit 1689 im Staate so viel gegolten hatten und im Lande so viel bedeuteten. In der Tat wird man den Whiggismus nur richtig beurteilen, wenn man ihn im Zusammenhang mit der Geschichte der Aristokratie während des 18. Jahrhunderts im nördlichen Europa betrachtet.

Stellt schon jede einzelne Familie einen bedeutenden Mittelpunkt von Kräften dar, so wächst er bedrohlich an, wenn sie sich zu größeren Gruppen vereinigen. Als Georg III. sich veranlaßt sah, sie zu bekämpfen, wies Burke die einzelnen Aktiva ihres beträchtlichen politischen Vermögens nach. Es sind „long possession of government; vast property; obligations of favors given and received; connexion of office; ties of blood, of alliance, of friendship; the name of Whig, dear to the majority of the people; the zeal early begun and steadily continued to the royal family: all these formed a body of power in the nation.“[1]

Mit welchen Mitteln üben sie ihre Macht aus? Da England eine repräsentative Regierung batte, mit den Wahlen. Von ihnen müssen wir nunmehr sprechen, vorher aber auf das englische Wahlrecht jener Zeit eingehen. Es war nach Grafschaften und den in ihnen liegenden Städten verschieden. Während alle großbritannischen Grafschaften das Wahlrecht hatten und in England eine jede auf zwei Vertreter, in Wales auf einen und in Schottland 33 auf nur 30 Anspruch hatten, wurden nicht

[1] Thoughts on the Cause of the Present Discontents, S. 238.

alle Städte zum Parlamente berufen. Es war vom Könige einzeln verliehen worden, und der Sheriff hatte lange Zeit eine ziemliche Freiheit besessen, welche Stadt er laden wollte. Im allgemeinen war es nach der wirtschaftlichen Bedeutung, welche die Städte zur Zeit der Verleihung besaßen, geschehen. Anfänglich war der Süden und der Osten der Sitz der Kultur gewesen, dann hatte sich ihr Schwerpunkt nach dem Westen und Norden verschoben; Einhegung und Hausindustrie hatten den Rückgang alter Städte, Industrie und Handel den Aufschwung neuer bewirkt, aber die hier neu entstehenden Städte waren nicht in gleichem Maße bedacht worden, denn im 17. Jahrhundert hatte das Parlament, wie wir wissen, dem Könige das Recht der Berufung streitig gemacht. Cornwall, eine früher durch ihre Seehäfen berühmte Grafschaft, hatte 21 städtische Wahlbezirke, Lancashire, heutigentags die industriellste, nur 6. Allein auch politische Beweggründe hatten mitgespielt. Die Tudors gaben, worauf wir schon aufmerksam machten, mit Vorliebe das Wahlrecht solchen Städten, von denen sie annehmen durften, daß sie dem Hofe ergebene Vertreter nach Westminster entsenden würden, und die Stuarts gaben es Stadtoligarchien, nachdem sie unbotmäßigen Städten ihre Verfassungen genommen hatten. Diese Verhältnisse brachten es mit sich, daß das Wahlrecht der Städte, am Maßstabe einer abstrakten Gerechtigkeit gemessen, unbillig verteilt war und die englischen städtischen Wähler über eine größere Wahlkraft als die der Grafschaften verfügten. In England wählten die 40 Grafschaften 80 Vertreter, die 203 Städte aber 405; in Wales die 12 Grafschaften 12, die 12 Städte 12, die 33 schottischen Grafschaften 30, Edinburgh und die 65 Burghs zusammen 15 = 554; hierzu kommen 4 Vertreter der Universitäten Oxford und Cambridge. Nach 1800 entsandten Irland 100 Vertreter, so daß bis zum Jahre 1867 das Parlament 658 Mitglieder zählte. Im Jahre 1780 wurde nun aber berechnet, daß die 92 englischen und walisischen Grafschaftsvertreter von 130 000 Wählern, die 421 Vertreter der englischen und walisischen Städte wie der englischen Universitäten nur von 84 000 Wählern gewählt wurden, so daß auf einen Grafschaftsvertreter durchschnittlich über 1400, auf einen Stadtvertreter nur über 700 Wähler entfielen.

Beweisen diese Zahlen nun schon hinreichend, wie viel leichter es einem Kandidaten für das Parlament sein mußte, sich in einer Stadt als in einer Grafschaft wählen zu lassen, so offenbart eine nähere Betrachtung der Städte noch bessere Gelegenheiten. Manche größeren Orte hatten durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, die wir vorher erwähnten, ihre frühere Einwohnerzahl eingebüßt, andere kleinere, unbedeutende waren ja von Anfang an nur deshalb mit dem Wahlrecht bedacht worden, weil sie voraussichtlich regierungsfreundliche Mitglieder wählen würden; zuweilen wirkten beide Ursachen zusammen.

Man berechnete im Jahre 1793, es würden gewählt

70 Abgeordnete von 34 englischen Wahlkreisen, in denen wegen der geringen Wählerzahl die Wahl nur eine Sache der Form sei.

90 Abgeordnete von 46 engl. Wahlkreisen mit weniger als 50 Wählern
37 „ „ 19 „ „ „ „ „ 100 „
52 „ „ 46 „ „ „ „ „ 200 „
20 „ „ schott. „ „ „ „ 100 „
15 „ „ „ „ „ „ „ 125 „
10 „ „ „ „ „ „ „ 250 „

294 Abgeordnete in englischen und schottischen Wahlkreisen mit weniger als 250 Wählern.

Es ist daher mehr als wahrscheinlich, daß ein Viertel aller Wähler die Mehrheit des Unterhauses ernannte, und nicht unwahrscheinlich, daß 11 075 Wähler im Jahre 1793 257 Abgeordnete wählten. Wir wollen bei diesen Tatsachen nicht verweilen, ebensowenig uns darüber verwundern, daß Cornwall mit 250 000 Einwohnern 44 Abgeordnete wählte (42 für die Städte, 2 für die Grafschaft), fast ebensoviel wie Schottland mit mehr als 2 Millionen Einwohnern. Es liegt uns auch fern, das große Kuriositätenbuch aufzuschlagen, in dem wir lesen, daß ein Borough aus einem Hause, ein anderer aus einigen Hütten bestand, ein dritter verschwunden war. Denn für unseren Zweck ist es nur von Wert, deutlich gemacht zu haben, daß in einer großen Zahl von städtischen Wahlkreisen der Wahl eines klugen und begüterten Kandidaten nur geringe Schwierigkeiten entgegenstehen konnten. Wie sie zu überwinden waren, ist aus den gesetzlichen Bestimmungen über das aktive Wahlrecht zu ersehen.

In den Grafschaften wurde das Wahlrecht durch den Grundbesitz erworben. Freies Eigentum mit einem Reinertrag von 40 Schillingen war fast die einzige Bedingung, an die es geknüpft war. An dem städtischen Wahlrecht war die Entwicklung der Stadt abzulesen. In den ältesten Zeiten ist auch in den Städten der Grund und Boden der wichtigste Besitz; an ihn knüpfte das Wahlrecht an, und dieses hatte sich erhalten. The burgage tenure entspricht dem freehold tenure in den Grafschaften. Der Hausbesitzer und der Grundstückbesitzer waren wahlberechtigt. In einigen Burgage Boroughs haftete das Wahlrecht an bestimmten Häusern und Grundstücken, so daß nicht alle Besitzer wahlberechtigt waren. Burgage Boroughs gab es 39, gewöhnlich waren sie klein. Das uralte Wahlrecht bezeugte, daß sie sich nicht zu einer höheren Stufe hatten emporschwingen können und dem sie umgebenden Lande gleichgeblieben waren. Ein anderes altes Wahlrecht hatten die Scot and Lot Boroughs sowie die Pot Walloper Boroughs; wir wollen es kurz das allgemeine Wahlrecht nennen. In den Anfängen der normannischen Zeit besteht es, wie ja

auch die Beschränkung auf die 40-Schilling-Freeholders in den Grafschaften einer späteren Periode angehörte. In beiden hatte es jeder erwachsene Ansässige oder jeder Haushalter, der nicht von der Armenpflege unterstützt worden war. In jenen mußte er seine Armen- und Kirchensteuer bezahlt haben, in diesen einen eigenen Herd besitzen (potwalloper bedeutet etwa den Mann, dem ein eigener Topf brodelt). Es bestand in 59 Wahlbezirken, die sich von den Burgage Boroughs dadurch unterschieden, daß unter ihnen große wie Westminster und kleine wie Gatton mit wenigen Häusern vorkamen. Dann gibt es 62 Boroughs, in denen eine Gilde bestanden hat oder in Trümmern noch besteht. Hier haben die Freemen, die Gildebrüder, das Wahlrecht. Es wird erworben durch Lehrlingschaft, Heirat mit der Tochter eines Freimanns, durch Erbschaft. Schließlich müssen noch 43 Boroughs erwähnt werden, in denen auf eine Stadtoligarchie das Wahlrecht beschränkt ist. In Bury St. Edmunds, einem Orte mit 6000 Einwohnern, wählen nur 37 Personen, das sind der Bürgermeister, die Stadträte und die Stadtverordneten.

Nach diesen Darlegungen ist es nicht schwer, die Mittel zu erkennen, deren sich der Großgrundbesitz zur Gewinnung der Wahlen bedienen konnte. In den Grafschaften genügte oft der soziale Zusammenhang von Adel und Freisassen. „Bis zum Jahre 1780 war der Abgeordnete für die Grafschaft York immer im Speisesaale des Lord Rockingham gewählt worden ... im Jahre 1831 stellte es sich heraus, daß seit hundert Jahren kein Gegenkandidat in Cheshire, Nottinghamshire, Cardiganshire, seit fünfzig Jahren keiner in Anglesey, seit zwanzig in Derbyshire, Gloucestershire, Hertfordshire, Lancashire, Monmouthshire, Radnorshire, Flintshire und Rutland aufgestellt worden war." In manchem kleinen Borough war es nicht anders, besonders wenn der Boden dem Lord gehörte. Die winzigen Boroughs mit Burgagerecht waren eine leichte Beute des benachbarten Landlords. Aber selbst in Appleby, einem Ort mit 100 Burgage-holders, wird im Jahre 1802 der Kandidat von dem Earl of Lonsdale und dem Earl of Thanet aufgestellt. Wir vernehmen aber auch immer wieder, daß der große Nachbar die Herzen durch Gaben verschiedener Art in Orten mit dem Gilderecht gewinnt. Er läßt sich von den Krämern übers Ohr hauen, zahlt namhafte Beiträge für Wege und andere nützliche Dinge, sucht Gunstbezeugungen vom Minister für seine Wähler zu gewinnen und setzt Zins und Pacht mäßig an. Wenn er seinen politischen Einfluß verkauft, wovon wir noch zu reden haben, gibt er den Wählern und dem Borough einen Anteil, das übrige behält er für sich. In größeren unabhängigen Orten mit Scot- und Lotleuten und Potwallopers ist es nicht möglich auf diesem Wege ans Ziel zu gelangen, dort müssen die Wähler bestochen werden; 5 Pfund, 10 Guineen sind anständige Summen, aber für die Stimme wird bis 40 Pfund Sterling

bezahlt; allein es gibt bescheidene Leute, die zufrieden sind, wenn sie einige Wochen Freibier und Roastbeef bekommen. Neben den Boroughs die der große Herr in der Tasche hat (pocket boroughs), die er verkaufen kann, gibt es andere, die sich selbst verkaufen; es sind die mit einer Stadtoligarchie (close corporation) versehenen. Es kommt vor, daß sie sich selbst für eine bestimmte Summe oder die Übernahme ihrer Schulden ausbieten.

Mit der Anwendung dieser Mittel gelingt es reichen Edelleuten, mehrere Wahlbezirke in ihren Besitz zu bringen. Im Jahre 1793 verfügte der Herzog von Beaufort, Lord Sandwich, Lord Foley und Lord Uxbridge über je drei Abgeordnetensitze, die Herzöge von Northumberland, von Bedford, von Rutland über je vier, der Herzog von Marlborough und Lord Fitzwillam über je fünf, der Herzog von Newcastle, Lord Buckingham, Lord Mount Edgcumbe und Lord Eliot über je sechs, der Earl of Lonsdale aber über neun. Wer mehrere besitzt, kann sich selbst nur in einem wählen, in den übrigen Verwandte und Freunde aufstellen lassen, er kann auch begabten jungen oder bedeutenden älteren Männern, denen sich sonst nicht die Pforten öffnen würden, den Eintritt ins Parlament vermitteln,[1] er kann endlich den Sitz verkaufen an die Regierung oder an Privatpersonen. Einen vornehmeren Sinn verrät, wer nur an die eigene Partei verkauft, einen krämerhaften, wem jeder Bieter willkommen ist. In den Vereinigten Staaten hält sich heutigen Tages der Farmer, der seine Stimme der eigenen Partei verhandelt, für edler als den Stadtwähler, der nicht nach der Parteirichtung des Käufers fragt. Die vornehme Gesinnung wurde aber nicht selten im 18. Jahrhundert auf eine harte Probe gestellt. Denn es mehrten sich die Leute, welche ins Parlament zu gelangen wünschten und erkleckliche Summen dafür zahlen konnten. Zuerst waren es große Kaufleute, die nach Westindien handelten, dann Zeichner der Staatsanleihen zur Zeit, als die Dynastie noch nicht fest begründet war, dann kommen die sogenannten Nabobs, Männer, die in Indien große Reichtümer zusammengestohlen hatten, zum Schluß erscheinen die Unternehmer, die in der emporblühenden Industrie bedeutende Vermögen erworben haben. Wir wollen auch diesmal nur einen flüchtigen Blick in das Kuriositätenbuch werfen und bloß die Tatsache verzeichnen, daß die Preise durchschnittlich 5000 Pfund Sterling betrugen und der Herzog von Bedford im Jahre 1812 sein Eigentum an einem Borough für 32 000 Pfund Sterling verkaufte.

Wenn nun auch der Edelmann, der, jeden materiellen Gewinn verschmähend, einen hervorragend begabten Jüngling ins Parlament ent-

[1] Diese Tatsache hat die gebildeten Engländer mit den vielen Schäden des Systems ausgesöhnt. Noch Gladstone, der liberale Premier, der das Wahlrecht erweiterte, hat sich zu dieser Meinung bekannt; auf sie kommen wir später zurück.

sendet, um einen Vorkämpfer für die eigene Partei zu gewinnen,[1] wenn der Emporkömmling nur Ansehen und gesellschaftlichen Anschluß erstrebt, wenn der Lord dadurch, daß er ein halbes Dutzend sichere Stützen der Regierung zur Verfügung stellt, einen höheren Titel erlangt[2] und der Commoner durch ähnliche Freundlichkeiten die Pairie und einen neuen hochklingenden Namen erwirbt, so machten sich der mühelos gewonnene Einfluß, die Trinkgelder und die hohen Kaufsummen doch häufig bezahlt. Der Begabte, der einen Sitz im Ministerium erlangt, kann nach seinem Ausscheiden sich Pensionen ausbedingen, seine Verwandten unterbringen, und der Unbegabte, dessen Tätigkeit nur darin besteht, so zu stimmen, wie das Kabinett es wünscht, eine der zahlreichen gut bezahlten Stellen oder eine Sinekure, eine Pension oder endlich, wenn alle diese Dinge nicht erreichbar sind, bares Geld erlangen.

Ein genügender Einblick in den Mechanismus der damaligen Kabinettsregierung ist nunmehr eröffnet. In drei Vierteln aller Wahlkreise herrschten bis 1832 die geschilderten ungesunden Zustände. Andere Schätzungen sind noch ungünstiger. Als Earl Grey die Reformbill einbrachte, behauptete er, von 513 Unterhausmitgliedern verdankten nur 70 ihren Sitz der unverfälschten Volkswahl, die übrigen sechs Siebentel aristokratischen Einflüssen[3] oder der Bestechung. Die Krone trieb nicht nur politische Handelsgeschäfte mit Boroughpatronen und den Abgeordneten, sie war auch an den früheren Stadien des Korruptionsprozesses beteiligt. Sie beherrschte kleine Wahlkreise im Westen Englands, sie kaufte andere dazu und bestach die dem Meistbietenden zugänglichen Wähler. Das Übel war ja auch alt. Schon Elisabeth hatte mit den Vertretern von ihr geschaffener Wahlkreise den Widerstand unbotmäßiger Parlamente überwunden, und unter Karl II. und Wilhelm III. hatte die Bestechung geblüht.[4]

---

[1] Canning wurde in Oxford von beiden Parteien umworben, und Pitt machte den Sechsundzwanzigjährigen zum Unterstaatssekretär im Auswärtigen Amte.

[2] Lord Darlington wurde Marquis, als er sechs Sitze sein eigen nannte.

[3] Im Jahre 1793 wurde berechnet, daß 172 Abgeordnete in England und Wales direkt von der Regierung und Privatpersonen ernannt wurden, 137 ihre Wahl ihrem Einflusse verdankten und die 45 schottischen Mitglieder des Parlamentes von 35 Personen entsandt wurden = 354. Von den 100 irischen Mitgliedern, die im neuen Jahrhundert hinzukamen, wurden 51 von 36 Peers und 20 von 19 Commoners ernannt, zusammen 425.

[4] Diese politischen und sozialen Verhältnisse sind häufig dargestellt worden mit einer Bevorzugung des Anekdotenhaften, Biographischen, politisch Grellen, so daß das Pragmatische und die kausalen Elemente vernachlässigt werden. Die besten mir bekannten Darstellungen, denen ich die beigebrachten Tatsachen entnommen habe, sind E. Nasse, Über die soziale Zusammensetzung des Hauses der Gemeinen vor und nach dem Reformgesetze von 1832, Tübinger Zeitschrift, 1866; Spencer Walpole a. a. O., I, 134 f.; G. H. Veitch, The Genesis of Parliamentary Reform, 1913. Wie der Titel besagt, bildet diese Schilderung nur einen kleinen Teil des Werkes, es ist vornehmlich der Reformagitation bis zum Ende des 18. Jahrhunderts gewidmet. Es berührt sich daher zum Teil mit Murdoch,

Walpole war es gelungen, so lange zu regieren, weil er politisch einflußreiche Personen, vor allem die Häupter der großen Whigfamilien und die mit ihnen verbündeten und verschwägerten reichen Handels- und Bankherren um sich scharte, sie und die Abgeordneten durch Ämter, Ehrenstellen, Pensionen, Einfluß auf Ämterbesetzung und durch bares Geld festhielt, die unabhängigen Wähler in schamloserer Weise korrumpierte, als bisher üblich gewesen war, die Gegner unter seinen Standesgenossen, dem Landadel, durch die Herabsetzung der Landtax besänftigte und für die Interessen des Kapitals, das zu den Whigs hielt, durch eine zeitgemäße Ermäßigung der Kolonial-, Handels- und Schutzpolitik sorgte. Endlich übte er einen Druck auf die zunehmende Zahl der Steuerbeamten zugunsten der Regierungskandidaten aus.

Erwägt man, daß sich seine Verwaltung auf ein Kartell mächtiger aristokratischer Familien stützte, die ebensosehr durch Verwandtschaft und Freundschaft wie durch die Gewohnheit, politisch zusammenzuwirken, verbunden waren, dann wird man an dem Ausdrucke „aristokratische Phase der Kabinettsregierung“ keinen Anstoß nehmen. Sie sollte durch die monarchische abgelöst werden.

3. Die monarchische Periode

Die politischen Ereignisse, welche zwischen 1688 und 1760 die Macht des englischen Königtums verminderten, ließen dem Fürsten zwei Rechte: erstens das Recht freier Wahl und Entlassung seiner Minister und zweitens das Recht, die Richtung der Politik zu bestimmen. Jenes war bei dem Regierungsantritt Georg III. theoretisch noch unerschüttert, wenn auch seinem Vorgänger der ältere Pitt aufgedrängt worden war, allein dies hatte sich auch schon unter Wilhelm und Anna zugetragen, und selbst einem konstitutionellen Fürsten bleiben solche Notlagen nicht erspart. Dieses Recht hatte durch die erfolgreiche Tätigkeit von Staatsmännern wie Walpole und der ältere Pitt an Kraft eingebüßt. Die Häupter der Whigfaktionen, die auf eine lange Zeit der Herrschaft zurückblickten, zweifelten nicht, daß ihnen die Festsetzung der politischen Ziele zukomme. Ihnen standen Männer aus verschiedenen gesellschaftlichen Schichten gegenüber, die überzeugt waren, daß dem Könige die Leitung des Staates gebühre. Ihre Überzeugungen sollten die Stellung der Monarchie wieder befestigen.

Zur Würdigung dieser Überzeugungen muß noch einmal betont werden, daß der politische Gegensatz unter Georg III. nicht hieß: König

History of Constitutional Reform, 1885, im wesentlichen eine Darstellung der Reformvorschläge im 18. und 19. Jahrhundert. Die gründlichste Aufklärung über das Wahlrecht in den Boroughs bei W. Stubbs, The Constitutional History of England, 1875.

gegen Parlament, sondern König gegen Whigaristokratie. Die hierdurch verursachten Vorgänge waren ein Akt aus dem in Nordeuropa vor sich gehenden Kampfe gegen den Adel. (In England erlitt die Whigaristokratie eine Niederlage, aber das Königtum siegte nicht aus Gründen, die wir noch darlegen werden.) Die Richtigkeit unserer Auffassung bezeugt sogar Burkes Schrift „Thoughts on the Cause of the Present Discontents", denn er erwähnt, es werde befürchtet, daß eine Krone und Verfassung schädliche aristokratische Herrschaft heranwachsen werde.[1] Im übrigen wird nur ein Whig oder ein mit dieser Periode Unbekannter sein Werk als eine Geschichtsquelle betrachten. Abgesehen davon, daß wenige Schriftsteller so geringe Anlagen zur Objektivität besessen haben, wie der leidenschaftliche und phantasievolle Burke, ist er der von ihnen wirtschaftlich und sozial abhängige Geschäftsführer der Whigs; sie haben ihm ja auch, was Lord Mahon rügt, keinen Sitz in dem Kabinette von 1782 gegeben. In jener Schrift tritt nun, so kräftig er auch die Parteiherrschaft zu begründen sucht, die Idee der Parteiregierung im Sinne der Kabinettsregierung, als des Parteiwechsels in der Regierung, nirgends hervor, er führt nur breit den Gedanken aus, daß die die Whigpartei bildenden Klassen — the strength of the nation — regieren sollen: „The great peers, the leading landed gentlemen, the opulent merchants and manufacturers, the substantial yeomanry."[2] (Freilich beweist, daß Parteiregierung damals so viel wie Regierung der Whigpartei bedeutete, nichts besser als ein naives Wort des Duke of Argyle.[3]) Er greift den Grundsatz Butes an, daß die Fähigkeit die Norm für den Eintritt in das Ministerium sein müsse;[4] nach ihm soll das Vertrauen der Mitbürger die Kandidatenliste aufstellen.[5] Nur schade, daß es zu jener Zeit nur einer Minderheit

[1] „One of the principal topicks which was then and has been since much employed... is an effectual terror of the growth of an aristocratick power prejudicial to the rights of the crown, and the balance of the constitution." A. a. O. S. 224.

[2] S. 270.

[3] Als Walpole gestürzt war und die Whigs alle Stellen besetzt hatten, fand eine Versammlung der Ausgeschlossenen statt, unter denen die Tories, welche sich zur Beseitigung Walpoles mit den Whigs vereinigt hatten, überwogen. Dort sagte der Duke: „The choice of those already preferred having fallen upon the Whigs, is an ill omen to the Tories. If these are not to be provided for, the happy effect of the coalition will be destroyed, and the odious distinction of party be revived." Lord Mahon, History of England, III, 168 (4. Aufl.). Der gesperrte Druck findet sich nicht bei Mahon.

[4] „The cabal has, with great success, propagated a doctrine. The doctrine is this: That all political connexions are in their nature factions, and as such ought to be dissipated and destroyed; and that the rule for forming administrations is mere personal ability, rated by the judgment of this cabal upon it, and taken by draughts from every division and denomination of publick men." S. 329.

[5] „Before men are put forward into the great trusts of the State, they ought by their conduct to have obtained such a degree of estimation in their country, as may be some sort of pledge and security to the publick, that they will not abuse those trusts." A. a. O.

vergönnt war, nach dieser Norm die Kabinettskandidaten auszuwählen, und daß die Ausdehnung des Stimmrechts diese wichtige Aufgabe immer mehr den Parteien in die Hände spielt. Wenige Schriften sind so reich an Voraussetzungen, die erst in der Einbildungskraft des Verfassers bestehen.[1]

Das Mißtrauen gegen Parteien und der Glaube an die Vorzüge der Monarchie treten sowohl diesseits wie jenseits des Atlantischen Ozeans unter den Politikern des 18. Jahrhunderts hervor, hauptsächlich in dessen zweiter Hälfte. Die Abneigung gegen das Parteigetriebe war durch die englische Geschichte der verflossenen 120 Jahre entstanden und durch die Kenntnis der Zustände in den antiken und mittelalterlichen Republiken bestärkt worden. Diese Abneigung war eine der Wurzeln der zunehmenden Hoffnung auf die Monarchie,[2] eine andere war das langsame Sinken der bestehenden Republiken, die dritte das Hervortreten begabter Fürsten in den noch unerschütterten großen Monarchien jener Zeit. Die Feindseligkeit gegen die Parteiherrschaft verband Bolingbroke mit dem älteren Pitt und mit Shelburne,[3] Pulteney, nun Earl of Bath, der alte Kampfgenosse

---

[1] The people, the consent of the people, the confidence of the people, the opinion of the country, Wörter und Wendungen wie diese machen einen unwirklichen Eindruck, wenn man sich erinnert, wie wenig das Vertrauen und die Zustimmung des Volkes zu bedeuten hatten. Die Partei definiert er „a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed". S. 335. Lord Brougham dagegen charakterisiert die Parteien in der Zeit Georgs III. in den „Historical Sketches of Statesmen who flourished in the time of George III. (Works of Henry Lord Brougham, 1855, Vol. III) folgendermaßen. Die Geschichte Englands biete das Schauspiel dar „of a few great and powerful families..., on the one hand, contending for place and honor, with a few others on the opposite quarter. There is nothing more untrue than to represent principle as at the bottom of it; interest is at the bottom, and the opposition of principle is subservient to the opposition of interest". Sie hätten dieselben Grundsätze und dieselbe Haltung in und außer dem Amte gehabt, aber immer wäre die Politik der Opposition die derjenigen der Gegner entgegengesetzte gewesen. — Auch die bitteren Bemerkungen Lord Mahons (History of England, V, 172, 179, 4. Aufl.) sind aus der Betrachtung dieser Zeit hervorgegangen. Wenn Parteien kein großes Ziel vorschwebe, seien sie ein Übel, „the madness of many for the benefit of the few". Und „Parties are like coins which would never be fit for common use without some considerable alloy of the baser metals."

[2] Ein merkwürdiges Zeichen der Zeit ist es, daß Georg III. mehrere Male von der demokratischen City of London in Bittschriften aufgefordert wurde, sein Veto gegen Bills einzulegen. Lecky, History of England in the 18th Century, 1882, III, 80. Als Walpole zurücktrat, erwartete man in London „l'entière abolition des partis". Und die Wähler von Westminster empfehlen ihren Abgeordneten, „d'extirper ces distinctions de parti... que l'on a encouragés avec tant de soin... pour servir aux fins de la tyranne ministérielle." M. Sibert, Etude sur le Premier Ministre en Angleterre, 1909, S. 88.

[3] Shelburne sagte am 11. Juli 1782 im House of Lords: „That noble earl (Chatham) always declared that the country ought not to be governed by any oligarchical party or family connexion; and that if it was so governed, the Constitution must of necessity expire. On these principles I have always acted. They are not newly taken up by me for ambitious purposes; and your Lordships may recollect one particular expression that... I used some time ago. I declared that I would never consent that the king of

Bolingbrokes, nach anderen der Bischof von Salisbury, gab ihr in einer Flugschrift bald nach dem Tode Georg II. kräftigen Ausdruck. Die Theologen verkündeten das göttliche Recht der Krone, und die staatsrechtliche Theorie, die sich auf den Boden des bestehenden Rechtes stellte, ließ der königlichen Prärogative einen weiten Wirkungskreis. Und Michael betont, daß noch die beiden ersten George auf dem Gebiete der auswärtigen Politik stark persönlich regierten.[1]

Dr. Johnson glaubte noch im Jahre 1770, daß nur ein König, der sein eigener Minister und nicht ein Parteimann sei, das Land aus seinen Nöten befreien könne. Und der damals noch lebende Hume hatte bekanntlich geschrieben: „Nach manchen inneren Zerrüttungen und barbarischen Kriegen finden wir zuletzt Ruhe in der unumschränkten Monarchie, die wir besser getan hätten, von Anfang an einzurichten."

Solche Gedanken konnten sich in England weit ausbreiten, als die Parteiunterschiede der vergangenen Zeit zu bestehen aufgehört hatten. Die Tories wurden nach der Schlacht von Culloden allmählich treue Anhänger des Hauses Braunschweig, wenn auch später noch, um das Jahr 1750, sich die jakobitische Gesinnung wieder belebte;[2] und ihr Haß gegen die Dissenters nahm ab. Von dem politischen Ringen der alten Zeit waren nur die gesellschaftlichen Gegensätze übriggeblieben, die bei neuen Fragen neue Parteien zeugen konnten: hier die großen Whigfamilien, die Kapitalisten, die Mitglieder der Sekten; dort Landadel und anglikanischer Klerus.

Mit den Tories gewann die englische Krone die Vertreter einer treuen monarchischen Gesinnung, Männer, die entschlossen waren, sie bei allen Versuchen der Zurückdrängung whiggistischer Ansprüche kräftig zu unterstützen. Sie gewann gleichsam die Soldaten, die den von den Führern entfalteten Fahnen folgten.

Seltsam vom Glücke begünstigt war folglich der junge Fürst, der, von seiner stolzen Mutter und dem hochtoryistischen Lord Bute erzogen, den Thron im Jahre 1760 mit der Absicht bestieg, die Macht des englischen Königtums wiederherzustellen; dies bedeutete die Abschaffung des aristokratischen Parteiregiments und die Unabhängigkeit des Königs von dem Kabinette. Urenkel Georgs I., Sprosse eines Hauses, das während der langen, von Walpole heraufgeführten Friedensjahre Wurzeln im Lande geschlagen hatte und welchem die Politik Pitts eben einen Ruhmesglanz

England should be a king of the Mahrattas, for among the Mahrattas the custom is, it seems, for a certain number of great Lords to elect a Peishwah who is thus the creature of an aristocracy and is vested with the plenitude of power, while their king in fact is nothing more than a Royal pageant." Lord Mahon, History of England, VII, 191 (Tauchnitz).

[1] Michael a. a. O., S. 586.

[2] Lord Mahon, IV, 9, 4. Aufl.

verlieh, wie ihn England nur in den großen Zeiten des Protektors gekannt hatte, bei der Menge beliebt, wie es junge Fürsten zu sein pflegen, geachtet wegen lobenswerter Eigenschaften, wegen eines makellosen Lebenswandels und seltener Hingabe an seinen königlichen Beruf, durfte Georg III. hoffen, das langsam entstandene neue Regierungssystem zu stürzen, das seit dem Falle Walpoles wieder im Rückgang begriffen schien. Nach ihm hatte ein halbes Dutzend schwächerer Kabinette die Geschäfte unter wiederholten Stockungen geführt, und selbst dem stärksten, dem Newcastle-Pittschen, fehlte schließlich die Einigkeit.

Welche Hindernisse standen dem Könige im Wege und welche Mittel besaß er zu ihrer Überwindung?

Ein Hindernis bildeten die großen Whigfamilien, die über einen großen Anhang im Parlament geboten und einen bedeutenden Einfluß im Lande ausübten; sie waren die Träger des ihm feindlichen Regierungssystems. Aber auch dadurch war der König vom Glücke begünstigt, daß ihr Zusammenhang seit dem Sturze Walpoles, noch mehr seit dem Tode Pelhams gelockert war. Diese Familien mußte er sich zu unterwerfen suchen ebensosehr durch auszeichnende Anziehung der zum Abfall Bereiten wie durch Schwächung hartnäckiger Gegner. Das andere Hindernis war das Kabinett. Im Jahre 1760 war der Geheime Rat als beratendes und beschließendes Organ beseitigt. Er bestand und besteht noch fort als eine Versammlung, in der Staatsgeschäfte der Form nach erledigt werden, während der Ministerrat sie erörtert und entscheidet. Wollte der König die Macht der Monarchie wiederherstellen, so mußte er einen nicht aus Parteihäuptern bestehenden Ministerrat schaffen und in ihm den Vorsitz führen. Er mußte die parlamentarische Monarchie zur konstitutionellen fortbilden. Selbst hier war die Lage für ihn günstig.

Und die Mittel kennen wir zum Teile schon. Es sind erstens die seinen Bestrebungen förderlichen Ideenströmungen. Dann die Gesinnungen ihm persönlich ergebener Männer, die man heute Royalisten nennen würde; sie sind bereit, sich in den Dienst seiner Zwecke ohne Lohn zu stellen. Drittens hat der König die Walpolsche Erbschaft angetreten. Nicht nur übt er persönlich das ihm zustehende Recht aus, Titel, Ämter, Sinekuren, Pensionen zu verleihen, er verfügt auch über die Wahlbezirke, die der Krone zustehen, und kauft andere dazu. Auch er besticht Wähler und Abgeordnete. Mit allen diesen Mitteln gewinnt er eine Schar ergebener Freunde, die im Parlamente die Partei der Königsfreunde verstärken. Um Raum für sie zu schaffen, entfernt er whiggistische Beamte und Pensionäre, sogar arme Teufel, die durch die Fürsprache hoher mißliebiger Herren eine Stelle erhalten haben. Ein Teil der Grenvilles, die Bedfords gehen zu ihm über. Noch ehe er die bis zum Jahre 1867 nach dem Tode des Königs stattfindende Parlamentsauflösung angeordnet hatte, nahm er Veränderungen

im Ministerium vor. Sie wurden in den folgenden Jahrzehnten fortgesetzt, um ihm genehme Männer in die höchsten Stellen zu bringen. Er entläßt Grenville 1765 und Rockingham 1766; er entläßt das Ministerium Portland (North-Fox) im Jahre 1783, obwohl ein von ihm mißverstandener Gesetzentwurf über die ostindische Compagnie, dessen Einbringung er erlaubt hatte und der im Unterhause durchgegangen war, erst im Oberhause eine (durch ihn veranlaßte) Niederlage erlitten hatte; dann betraut er den jüngeren Pitt mit der Neubildung des Ministeriums;[1] er entläßt im Jahre 1807 das zweite Ministerium Portland, das sich nicht zum Versprechen bequemen will, niemals einen katholikenfreundlichen Gesetzentwurf im Kabinette zu erwägen. Die Ministerpräsidenten sucht er sich zu unterwerfen, ihnen seinen Willen aufzuzwingen, was ihm von 1770 bis 1782 mit Lord North gelang, der eine Politik vertrat, von deren Unrichtigkeit er überzeugt war. Selbst der jüngere Pitt kann sein zweites Ministerium erst bilden, als er den König benachrichtigt hat, daß er die Katholikenfrage nicht wieder aufrollen werde. Wenn er die Anstellung mißliebiger Personen nicht vermeiden kann, dann ist er bestrebt, Uneinigkeit im Kabinette zu erregen, indem er einen Freund oder mehrere seinen Gegnern gesellt, oder er fordert seine Anhänger im Parlamente auf, dort dem Kabinette Schwierigkeiten zu bereiten. Dieses sind die Mittel, mit denen es der König unternahm, nicht nur die Macht der großen Familien zu brechen, sondern auch die Stellung des Ministerpräsidenten zu untergraben und den Zusammenhang des Kabinetts aufzulösen. Zum Verständnis der beiden letzten Ziele sei noch folgendes erwähnt. Wie früher ausgeführt wurde, war der Geheime Rat vor der glorreichen Revolution die höchste Regierungsbehörde, die für die Zentralverwaltung Kollegien bildete. Nach seiner Entkräftung bestand das Ministerium aus vereinzelten Verwaltungsämtern, über die der König eine kräftige Aufsicht auszuüben vermochte. Nach dem Tode Wilhelms III. verdrängt der Ministerpräsident langsam den Fürsten aus dieser Stellung. Es war also der Gedanke Georgs III., der gleichsam der Nachfolger Walpoles wurde, das noch wenig erschütterte government by departments in früherer Gestalt wieder aufleben zu lassen.[2] Die Inhaber sollten nicht derselben Partei angehören und weder mit dem Ministerpräsidenten noch untereinander engere Beziehungen haben, so daß der Fürst wieder einen unmittelbaren Einfluß auf alle seine vornehmsten Diener auszuüben vermöchte.

---

[1] Eine Darstellung wie diese ist notwendigerweise farblos. Es sei daher auf die lebensvollen Schilderungen der Staatsmänner jener Zeit verwiesen in F. Salomon, William Pitt, 1906.

[2] Am 14. Februar 1783 sagte Lord North: „If you mean that there should not be a government by departments, I agree with you. There should be one man, or a cabinet, to govern the whole, and direct every measure. Government by departments, was not brought in by me, I found it so, and had not vigor and resolution to put an end to it."

Georg III. hat sein Ziel nicht erreicht, er hat die Macht des Königtums nicht wiederhergestellt. Einen der Gründe, die unglücklichen Folgen des amerikanischen Krieges, berühren wir später, hier seien einige andere, zum Teil ebenso gewichtige, angeführt. Vor allem entließ der König schon im Jahre 1761 den Mann, der, ein Patriot, ein Gegner der Whigherrschaft, ein erfolgreicher und die Massen mit sich fortreißender Staatsmann, es menschlicher Voraussicht nach verstanden haben würde, die Pläne des Königs zu glücklichem Ende zu führen. Er entließ Pitt, wie Ludwig XVI. Turgot entlassen wird. Er beseitigte ihn, der einen glorreichen Krieg mit höchstem Erfolge geführt hatte, auf Betreiben Butes, der als Friedensstifter Lorbeeren ernten wollte. Es scheint, wenn wir die englische Geschichte als genügende Stütze eines solchen Urteils betrachten dürfen, das Schicksal junger Fürsten zu sein, daß sie verdienstlose Günstlinge erfahrenen Beratern vorziehen. Auch schadete sich der König dadurch, daß er mit der Annahme der Walpoleschen Erbschaft sich viele Anhänger entfremdete; Männer, welche eine über den Parteien stehende königliche Regierung ersehnten, erwarteten, daß mit der Korruptionstaktik aufgeräumt würde. Doch hiervon sprechen wir gleich noch ausführlicher. Eine vollständige Verständnislosigkeit seiner Lage aber bewies es, daß er, der die Unabhängigkeit der Krone anstrebte, sie durch die Annahme der Zivilliste vom Parlamente abhängig machte. Er verzichtete auf die erblichen Einkünfte der Krone, von denen im vorhergehenden Abschnitt gehandelt wurde, und erhielt dafür eine feste Summe von 800 000 Pfund Sterling.[1] Verhängnisvoll aber war es, daß er im Kabinette keine feste Stellung gewann. So vermochte er nicht auf dessen Beschlüsse einzuwirken und die Stellung des Ministerpräsidenten auf eine mit der seinigen verträgliche Größe zu beschränken. So konnte er, wenn es aus seinen Gegnern bestand, nur mit List und Ränken oder mit offener Rücksichtslosigkeit seinen Zweck erreichen. Gleichgültig, ob er draußen oder drinnen stand, schien es zu sein, wenn der Ministerrat aus

---

A. Todd, Parliamentary Government in England, I, 277 (Walpole). „The government by departments enabled the sovereign to exercise a more direct influence in all the details of government than would have been possible under a united administration subordinate to a political head. In fact, it gave to the occupant of the throne that general superintendence over all departments of state which is now exercised by the prime minister." S. 276.

[1] „By this arrangement the control of parliament over the king's expenditure was asserted at a time when the king was relying on his prerogative to enable him to become independent of ministerial control." W. Hunt, The History of England, 1905, S. 13 (The Political History of England X). Neben den englischen hatte er die erblichen Einkünfte von Schottland, eine Zivilliste in Irland, die Einkünfte aus den Herzogtümern Cornwall und Lancaster und verschiedene Gebühren. Aus diesen Einnahmen wurden große Summen für Pensionen, Sinekuren, Stellen an politische Anhänger gezahlt, so daß mehrere Male beträchtliche Summen zur Abzahlung der Schulden des Königs vom Parlamente bewilligt werden mußten.

seinen Freunden zusammengesetzt war. Aber das erste Ministerium des jüngeren Pitt bewies das Gegenteil. Dieser Staatsmann hatte das volle Vertrauen des Königs, so daß der Monarch ihn nicht zu bekämpfen brauchte; er war ihm weiter unentbehrlich, denn bis zum Jahre 1794 hatte der Fürst nur die Wahl zwischen ihm und dem verhaßten Fox; Pitt war auch selbständig, so daß unter ihm in den siebzehn Jahren von 1784 bis 1801 Kabinett und Präsidentenwürde an Kraft gewannen. Der König hätte auf seine Nachkommen eine höhere Stellung des königlichen Amtes vererben müssen; dies gelang ihm nicht. Darum war das System nur solange haltbar, als Georg III. lebte, solange ein Fürst von so großem Ansehen, von solcher alle Minister überragenden Geschäftskenntnis, von so starkem, unbeugsamem Willen die Regierung führte. Unter Georg IV. und Wilhelm IV. brach es allmählich zusammen. Georg IV. nimmt Canning und Huskisson in das Kabinett Liverpool auf, obwohl er sie gerne ausgeschlossen hätte; er sträubt sich heftig aber vergeblich gegen die Anerkennung der südamerikanischen Republiken und die Katholikenemanzipation. Man hat früher geglaubt, daß der englische Bürgerkönig Wilhelm IV. aus freiem Entschlusse ein Ministerium entlassen habe. Heute weiß man, daß er auf den Wunsch des Ministerpräsidenten Melbourne handelte,[1] dem er im folgenden Jahre die Bildung seines Kabinetts überließ. Es war also nicht allein das Geschlecht der Königin Viktoria, das sie ein so schweres Amt mit so leichten Rechten antreten ließ. Ebensowenig wie es die Unkenntnis der englischen Sprache war, welche die Welfen den Kabinettssitzungen fernhielt.

Das System war nur solange haltbar, als es zweitens von den Walpoleschen Künsten gestützt wurde. Aber sie brachen unter dem zweiten Ministerium Rockingham zusammen. Die Lieferanten für den Staat wurden im Jahre 1782 vom Unterhause und die Steuerbeamten vom Wahlrechte ausgeschlossen, man schätzte ihre Zahl auf etwa 50 000 bei einer Gesamtwählerzahl von vielleicht 300 000. Darauf nahm man dem Könige eine andere Krücke. Die gewaltige Zunahme der Staatsschuld während des nordamerikanischen Krieges veranlaßte zu einer Ersparnismaßregel, die nach dem Vorbilde eines Gesetzes aus dem Jahre 1742 mit einer großen Zahl von Ämtern aufräumte, die Pensionen beschränkte und die geheimen Fonds verminderte; auf dieser Bahn schritt Pitt noch weiter fort.[2] Da aber die parlamentarische Regierung nicht ohne Ge-

[1] W. Hunt and R. Poole, The Political History of England, 1906, XI, 350 (Brodrick).

[2] Bitter äußert sich über den Reformeifer der Whigs W. Hunt: „Beaten by the king and his friends at the game of corruption, the Whigs had become the advocates of purity of election... Chatham himself once sat for Old Sarum, was elected for Seaford through bribery, and as minister was content that Newcastle should give him support by corruption." The Political History of England, X, 104. Eines der anziehendsten Er-

schenke bestehen kann, so wurde er gezwungen, immer mehr Personen die Würde eines Peer zu verschaffen. In den ersten 22 Jahren der Regierung Georgs III. hob sich die Zahl der Pairien um etwa 70; in 17 Jahren brachte es Pitt auf rund 140. Viel später wurde ein anderer Schlag geführt, der ursprünglich auch gegen die Monarchie geplant war, aber hauptsächlich Aristokratie und Plutokratie traf, da Wilhelm IV. nicht von dem königlichen Ehrgeiz Georgs III. erfüllt war: die Parlamentsreform, die seit einem halben Jahrhundert die Gemüter beschäftigte, erreichte im Jahre 1832 endlich ihr Ziel in echt englisch einfacher, aber roher Weise. 56 Boroughs mit 111 Vertretern und weniger als 2000 Einwohnern wurden aufgehoben, 30 andere mit weniger als 4000 verloren einen Abgeordneten, Weymouth und Melcombe Regis mit vier Vertretern wurden zwei genommen. Die 143 so freiwerdenden Parlamentssitze wurden bisher nicht vertretenen Wahlkreisen zuteil. 22 städtische Bezirke wählten von nun an zwei, 20 einen Abgeordneten. Auch wurde ein Lieblingsgedanke Chathams verwirklicht; er hatte vorgeschlagen, den Grafschaften mehr Vertreter zu gewähren; deren Zahl hob sich jetzt in England und Wales von 94 auf 159. Weiter änderte die Wählerschaft ihre Zusammensetzung. In den Städten erhielten nunmehr an Stelle der vielgestaltigen alten „franchises" das Wahlrecht die Besitzer und Mieter eines Hauses oder gewerblichen Anwesens mit einem Mietertrage von 10 Pfund Sterling, während die Freemen ihre alten Rechte behielten, auf dem Lande erhielten es zum Ersatz der zusammengeschmolzenen 40-Schilling-Freeholders, deren Wahlrecht nicht verändert wurde, mit dem Reinertrag von 10 Pfund Sterling Erbpächter oder Pächter auf 60 Jahre; auch wurde es den Pächtern auf 20 Jahre und denen auf Kündigung gewährt, wenn ihr Pachtzins 50 Pfund Sterling betrug, wodurch diese zahlreiche Schicht der politischen Befehlsgewalt der Großgrundbesitzer unterworfen wurde.[1] Geschädigt wurden die Bewohner der Städte mit dem allgemeinen Wahlrecht.

Später müssen wir auf die politischen Wirkungen dieser Reform eingehen, hier haben wir uns mit den Folgen geistiger Art zu beschäftigen, welche die Politik des Königs hervorrief. Gefördert durch die Bewegungen, welche sich an den Namen Wilkes knüpfen, durch den nordamerikanischen Krieg, die französische Revolution und die in der Einleitung erwähnten Schriften, entstand eine demokratische Strömung, welche die Wahlreform förderte, es entstand neben ihr eine Vertiefung des

---

gebnisse des S. 59 erwähnten Werkes von Veitch ist es, daß es den Whigs nur darauf ankam, durch diese Reformen die Macht des Königs zu brechen, daß sie aber der Parlamentsreform gleichgültig gegenüberstanden, weil sie ihren Einfluß schmälern mußte.

[1] „The general result was to place the borough representation mainly in the hands of shopkeepers, and the county representation in those of landlords and farmers." The Political History of England, XI, 306 (Brodrick).

liberalen Gedankens, an der Adam Smith und Burke einen großen Anteil hatten. Er lehrte, wie wir auszuführen schon Gelegenheit hatten, die Partei sei eine Vereinigung von Menschen zur gemeinsamen Förderung der allgemeinen Interessen nach einem ihr eigentümlichen Grundsatze. Diese Auffassung widerspricht der die Interessen als Schöpfungsgrund betrachtenden St. Simonistischen Gesellschaftslehre, aber sie lassen sich zu einer höheren Einheit verschmelzen, da es nicht nur Parteirealisten, sondern auch Parteiidealisten, ja sogar Parteischmarotzer gibt, denen die Interessen und die Ideen der Parteien gleichgültig sind. Wer seine Auffassung hege, meint Burke, müsse die Verwirklichung des Parteigedankens wünschen und danach streben, daß seine Freunde die dazu nötige Staatsgewalt erlangten, daß ihnen der Vorzug vor anderen eingeräumt werde und daß sie alle Anerbieten zurückwiesen, die nur einzelnen gemacht würden; mit nackten Worten: die Partei muß alle Ministerien besetzen, so daß sie von einer einheitlichen Grundauffassung erfüllt sind. Diese Lehre wurde das Glaubensbekenntnis der Anhänger Rockinghams, dessen Sekretär Burke war, und sie gewann einen gewissen Einfluß auf die englische Politik, als Rockingham ein zweites Ministerium bildete; unter diesem Ministerium fanden ja auch, wie sich der Leser erinnern wird, jene Reformen statt, die den Einfluß des Königs beschränkten.

Die Feststellung der wirklichen Bedeutung der Rockingham Whigs für die politische Entwicklung Englands erfordert nur die Kenntnis der folgenden wenigen Tatsachen. Im Jahre 1782 war das ganze Ministerium North gezwungen worden, zurückzutreten. Es ist selbstverständlich, daß sein Nachfolger Rockingham ein vollständig neues Ministerium bilden mußte. Diese Vorgänge hat man falsch bewertet. Kein Ministerpräsident, so heißt es, war bisher mit allen seinen Amtsgenossen zurückgetreten, kein Ministerpräsident hatte bisher mit einem ganz neuen Stabe die Regierung übernommen; seit jener Zeit hat regelmäßig ein völliger Ministerwechsel stattgefunden! [1] Was lehrt eine nüchterne Betrachtung? Wären dieser Rücktritt und dieser Eintritt durch den Gedanken der Gemeinbürgschaft verursacht worden, so dürfte man sie als Vorläufer der heutigen Übung ansehen. Das waren sie aber nicht. Das nach den Wünschen Georgs III. zusammengesetzte Ministerium North trat zurück, um einer zweiten, gegen das *ganze* Ministerium gerichteten Mißtrauenserklärung zuvorzukommen, nachdem eine erste mit knapper Mehrheit abgeschlagen worden war. Wenn North sich von modernen Anschauungen hätte bestimmen lassen, so würde er nicht im nächsten Jahre mit seinem bittersten Gegner, dem

[1] Thenceforward, the existence of a ministry has always depended upon its ability to retain the goodwill or confidence of Parliament; and, when a change of ministry has occurred, it has always been simultaneous and complete. Todd (Walpole), I, 260.

jüngeren Fox, ein Ministerium gebildet haben.[1] Anders, heißt es, handelten die Rockingham Whigs! Sie näherten sich der heutigen Auffassung. Schon im Jahre 1765 nahm der Marquis Bedacht, einer möglichst großen Zahl der Bekenner seiner Grundsätze Ministerstellen zu verschaffen. Noch mehr war im Jahre 1782 sein Bestreben bemerkbar, durch einheitliche Überzeugungen verbundene Männer zur Herrschaft zu bringen. Aber, müssen wir hinzufügen, es gelang nicht. Das Ministerium Rockingham bestand aus zwei Gruppen: den Rockingham Whigs, welche die Parteiregierung anstrebten, und den Anhängern Shelburnes, der als Jünger Chathams an dem Grundsatze parteiloser Regierung festhielt.[2] Aus diesen Gründen ist die Meinung Hearns, daß es das erste moderne Ministerium gewesen sei,[3] mit einigem Zweifel aufzunehmen. (Nur nebenbei sei bemerkt, daß sich schon bei der Thronbesteigung Georgs I. ein vollständiger Ministerwechsel vollzogen hatte.)

Der Glaube, daß schon unter Georg III. die Grundzüge der Kabinettsregierung klar hervortreten, verstrickt Todd noch in einen anderen Widerspruch. Im Jahre 1812, schreibt er,[4] „versuchte man ein Ministerium aus Männern von entgegengesetzten politischen Anschauungen zu bilden", aber einige um ihren Eintritt Befragte lehnten ab, weil ein systematischer Antagonismus „mit der Verfolgung einer gleichmäßigen und gedeihlichen politischen Richtung unvereinbar sei. Von nun an wurde dies ein anerkannter politischer Grundsatz, und alle Kabinette werden jetzt auf einer gemeinsamen politischen Grundlage... gebildet". In seiner geschichtlichen Übersicht über die Kabinettsregierungen lesen wir dagegen, daß noch unter Georg IV. der anerkannte Grundsatz mißachtet wird. Wir enthalten uns, irgendein Zeugnis für die bekannte Uneinigkeit der Mitglieder des Ministeriums Liverpool beizubringen, die ihre Zwiste sogar im Parlamente zum Austrag brachten. Über das Ministerium Canning (1827) heißt es bei Todd:[5] „Da er die Unterstützung seiner früheren Amtsgenossen nicht zu erlangen vermochte, so sah sich Canning genötigt, neue Verbindungen anzuknüpfen, und so wurde sein Ministerium

[1] Am 4. März 1782 wandte sich Fox mit folgenden Worten gegen das Ministerium North: „From the moment, when I shall make any terms with one of them, I will rest satisfied to be called the most infamous of mankind. I could not, for an instant, think of a coalition with men who in every public and private transaction, as Ministers had shown themselves void of every principle of honor and honesty." Lord Mahon, History of England, VII, 142 (Tauchnitz).

[2] Lord Mahon, VII, 149 (Tauchnitz). Lecky, IV, 207.

[3] I think that the second Rockingham Ministry, that of 1782, was the first of the modern ministries... It was founded on the distinct understanding that measures were to be changed as well as men; and that the measures... were the measures which they while in opposition had advocated. S. 196. Es ist erwähnenswert, daß Burke in seiner mehrfach erwähnten Schrift sich gegen den Satz wendet: Not men, but measures.

[4] [5] Todd (Aßmann), II, 91, I, 94. Die Anführung der deutschen Übersetzung entschuldige man damit, daß die englische Neubearbeitung eine verkürzte ist.

endlich durch eine Koalition mit den Whigs vollendet, mit denen er sich bisher im entschiedensten Gegensatz befunden hatte." Von dem folgenden Ministerium Wellington berichtet er:[1] „Wie seine unmittelbaren Vorgänger bestand dieses Ministerium aus einer Kombination von Männern verschiedener politischer Meinungen..." Und im Jahre 1852 bildete Lord Aberdeen ein „Koalitionsministerium aus Konservativen und Liberalen".[2] Über das zweite Ministerium Peel schreibt Pauli: „Niemand freilich wußte besser als Peel selber, daß es dem also zusammengesetzten Kabinett ebensosehr an innerer Übereinstimmung fehlte, wie seit einer Reihe von Jahren den Tories überhaupt."[3] [4]

Ebensoviel Kritik muß man einer anderen Behauptung entgegenbringen. Im Jahre 1783 beauftragte der König, wie bekannt, Pitt mit der Bildung eines Ministeriums, das, nachdem es zahlreiche Niederlagen erlitten hatte, im Jahre 1784 das Unterhaus auflöste und bei den Wahlen einen großen Sieg davontrug. Anstatt den Blick darauf zu lenken, daß ein vom Könige gehaltener Minister damals im Amte bleiben konnte, obwohl ihm das Vertrauen des Hauses fehlte, hat man in der Auflösung der Kammer einen Vorgang von vorbildlicher Bedeutung sehen wollen.[5] [6] Tatsächlich hatte schon Wilhelm III., wie wir im vorhergehenden Abschnitt berichtet haben, ein Parlament, dessen Dauer noch nicht abgelaufen war, im Jahre 1701 aufgelöst, und seinem Beispiele war Harley unter der Königin Anna neun Jahre später gefolgt. Beide hatten das Wagnis unternommen, weil sie hofften, sich eine Mehrheit zu verschaffen. Prüft man die Lage, dann findet man, daß die Auflösung des Jahres 1784 einen unmodernen Charakter trug, denn sie erfolgte, nachdem ein Fürst ein Ministerium gebildet, ein anderes entlassen hatte, das obendrein im

---

[1-2] I, 98, I, 127.

[3] R. Pauli, Geschichte Englands seit den Friedensschlüssen von 1814 u. 1815, III, 6.

[4] Die Schwierigkeiten der Ministerien Liverpool und Canning sind sehr gut geschildert von Spencer Walpole, History of England, II, 432 f.

[5] „Mr. Fox contended that the Crown had no power of dissolution during a session. It was indeed true that no Parliament of Great Britain had ever been thus dissolved." Hearn, S. 153.

[6] Die englischen Historiker sehen in dem Siege Pitts das Ergebnis einer allmählichen Wandlung der öffentlichen Meinung; Schlosser glaubt, Pitt habe Land und Abgeordnete so lange bearbeitet, bis er zu siegen erwarten durfte. Überhaupt ist seine Darstellung der englischen Geschichte vorzugsweise im 3. und 4. Bande der letzten von ihm besorgten Ausgabe der Geschichte des 18. Jahrhunderts wegen ihrer Ungeschminktheit und Aufrichtigkeit noch heute lesenswert. Eine naturalistische Auffassung vertritt auch S. R. Gardiner: „Members of the House, who had supported the Coalition merely for the sake of the loaves and fishes, began to suspect that it might be Pitt after all who would have the loaves and fishes to dispense. These men began to change sides; and Pitt's minority grew larger from day to day." A Student's History of England, 1904, III, 808. Wenn man erwägt, wie wenig die öffentliche Meinung damals zu bedeuten hatte, wird man geneigt sein, diesen beiden Historikern zuzustimmen. Auch stimmen jene Historiker nicht über die Schichten überein, die ihre Meinung geändert haben sollen.

Unterhause über eine Mehrheit verfügte, während sie, was den Beweggrund des Ministers betrifft, durchaus modern anmutet. Derselbe Vorgang wiederholte sich im Jahre 1807, als der König das Ministerium Grenville entlassen und ein Ministerium Portland eingesetzt hatte, das jedoch die Mehrheit besaß und eine noch größere gewann. Man machte sich „die Stimmung des Volkes, welche sich der Entlassung der Minister von seiten des Königs ... günstig zeigte, zunutze und löste das Parlament zu Ende seiner ersten Sitzungsperiode auf".[1]

Aus diesen Gründen scheint es nicht angezeigt zu sein, an parlamentarische Vorgänge aus der Zeit Georgs III. den heutigen Maßstab zu legen. Bis zum Ende seiner persönlichen Regierung im Jahre 1810 bewahrte sich der König im wesentlichen die Rechte, die er in ihrem Anfang besessen hatte. Der König wählt und entläßt die Minister nach freiem Ermessen, die kurze Periode vom Sturze Norths bis zum Ministerium Portland abgerechnet. So oft sich das Parlament in die königliche Aufgabe einmischen will, werden seine Ansprüche zurückgewiesen. Auch Canning erkennt im Jahre 1807 dieses Vorrecht der Krone an und sucht die Einmischung in Fällen von ganz besonderer Wichtigkeit damit zu rechtfertigen, daß das Unterhaus, als eine nicht nur überwachende, sondern auch beratende Versammlung, durch rechtzeitige Ratserteilung der Notwendigkeit der Überwachung vorbeugen könne. Der König bestimmt auch die Ziele der Politik; noch ist er nicht darauf beschränkt, zu raten und zu warnen, wenn ihm Beschlüsse des Kabinetts vorgelegt werden. Er löst das Unterhaus auf, wenn er es für zweckmäßig hält, er ist noch nicht lediglich ausführendes Organ des Ministerpräsidenten. Von einer grundsätzlichen Verantwortlichkeit der Kabinette gegen das Parlament konnte nicht die Rede sein; nur das Ministerium North zog sich vor einer drohenden Mißtrauenserklärung zurück und Shelburne fiel durch einen Tadel des Unterhauses. Immer wieder drängt sich dem die Zeitumstände beachtenden Politiker auf, welche Wunden der auf die Unfähigkeit der englischen Generäle zurückzuführende unglückliche Ausgang des amerikanischen Krieges dem englischen Königtum geschlagen hat; sie aber waren unfähig und England verlor seine Kolonien, weil die Mißachtung des stehenden Heeres, eine Folge der Revolution, die Entwicklung einer Feldherrnschule verhindert hatte.[2] Eine sehr schwere Schuld luden die Whigführer auf sich, da sie die Aufrührer zum Wohle ihrer Partei unterstützten.[3]

---

[1] Todd (Aßmann), I, 80.

[2] Marlborough und Wellington, hat man geglaubt, bewiesen, daß der Genius die Schule ersetzen könne. Aber man vergißt, daß Marlborough fünf Jahre unter Turenne gedient hatte, und Wellington, als zu nichts Besserem brauchbar, auf eine Militärschule in Angers geschickt worden war, wo er wahrscheinlich so viel lernte wie der gleichalterige Bonaparte in Brienne.

[3] „Why, said Mr. Onslow, have we in this war against America such ill success?

Wenn man vorsichtig alle neuen Züge zusammenfaßt, die als Fortschritte in der Entwicklung der Kabinettsregierung angesehen werden können, so möchten es folgende sein. Ein Ministerium tritt aus Furcht vor einer Mißtrauenserklärung zurück, ein anderes nach einem parlamentarischen Tadel. Seit 1782 herrscht die Gewohnheit, daß sich vollständige Ministerwechsel vollziehen, aber die Einheitlichkeit der politischen Überzeugungen ist noch nicht zur Regel geworden. Betont wird ihre Zweckmäßigkeit von Burke; der Gedanke wird von Rockingham vergebens zu verwirklichen gesucht. Vor ihm hatte unter Walpole mehr äußere Einigkeit geherrscht, nach ihm wird unter dem jüngeren Pitt mehr innere Einigkeit, mehr Einheitlichkeit der politischen Gesinnung vorhanden sein, weil beide Minister die widerstrebenden Amtsgenossen zu entfernen vermochten. Sie vermochten es, weil sie das Vertrauen ihrer Fürsten besaßen. Noch beruht die Macht des Ministerpräsidenten nicht auf Überlieferung, Überzeugung, gewohnheitsmäßiger Unterordnung, vollkommener Aneignung der Patronage, Abhängigkeit der Abgeordneten von einer starken Parteiorganisation. Die großen Ministerpräsidenten[1] des 18. Jahrhunderts, Walpole und die beiden Pitt, ersetzen diese Kräfte wohl durch rücksichtsloses, hochfahrendes, eisiges Wesen gegen ihre Amtsgenossen.

So errichten Walpole und der jüngere Pitt eine geschlossene Kabinettsfront gegen das Parlament. Vor Rockingham und dem jüngeren Pitt bekämpfen sich Bute und Bedford im House of Commons, nach Pitt werden die Mitglieder des Kabinetts Liverpool dasselbe tun.

Von dem Sohne Chathams werden auch die Verwaltungsämter in einen engeren Zusammenhang und unter eine strengere Kontrolle gebracht. Das Government by Departments verschwindet.

Die vollständige Kenntnis der Struktur des Kabinetts erfordert ein flüchtiges Eingehen auf seine Entwicklung, wenn auch manches noch ungeklärt ist und zwischen den Schriftstellern keine volle Übereinstimmung herrscht.

Sogenannte Cabinet Councils, d. h. Beratungen der Minister finden unter dem Vorsitze der Königin Anna jede Woche einmal statt. Daneben bestehen Zusammenkünfte der hervorragendsten Mitglieder des Kabinetts,

---

Mainly, he continued, from the support and countenance given in that House to American rebellion, the army of Washington had been called by opposition ‚our army' the cause of the Americans had been called ‚the cause of Liberty'." Burke hatte gesagt, er ziehe ein Gefängnis mit Franklin der Freiheit mit den Parteigängern Englands vor. Lord Mahon, VII, 147 (Tauchnitz).

[1] Die Stellung dieses Würdenträgers ist offiziell erst am 2. Dezember 1905 anerkannt worden. 27 Jahre früher hatte sich auf dem Berliner Kongresse Lord Beaconsfield als Premierminister bezeichnet. Die gesetzliche Anerkennung war im Jahre 1829 von Lord Lansdowne als verfassungswidrig erklärt worden.

bei denen die wichtigeren Angelegenheiten vorberaten werden.[1] Die Tatsache, daß Georg I. bei den Kabinettsitzungen nicht vergönnt war, auf die Fassung der Beschlüsse einzuwirken, veranlaßt ihn, wie wir wissen, dazu, auf seine Anwesenheit bei den Cabinet Councils zu verzichten. Aber damit verschwinden sie nicht, denn bei den Vorberatungen fehlen ja auch die weniger einflußreichen Minister; in den Kabinettsitzungen, den Cabinet Councils, aber werden unter dem Vorsitze des Ministerpräsidenten formelle Beschlüsse gefaßt. Außerdem werden in den ersten Jahrzehnten nach der Entstehung des Kabinetts Männer in das Kabinett aufgenommen, die keine Ministerstellen bekleideten, die selbstverständlich an den Zusammenkünften der leitenden Männer nicht teilnahmen, aber bei den Cabinet Councils, wenn vielleicht auch nur gelegentlich, erschienen. Unter Georg II. z. B. sind Mitglieder des Kabinetts der Erzbischof von Canterbury und die Inhaber der hohen Hofämter. Ob dies eine Nachwirkung der Zusammensetzung des Staatsrates ist, ob sie nur dann zugezogen werden, wenn Angelegenheiten der Kirche oder des Königs erörtert werden, mögen andere entscheiden. Wir wollten nur die Tatsachen anführen, die es erklären, weshalb die Geschichtschreiber zwischen einem inneren und einem äußeren Kabinette unterscheiden und Burke von einem doppelten Kabinette sprach. Es ist offensichtlich, daß Georg III. in den Kabinettsitzungen erscheinen konnte, und es fehlt nicht an Berichten über seine Anwesenheit in den Jahren 1761, 1769, 1771,[2] während er in den inneren Zirkel nicht einzudringen vermochte, denn wie hätte er das innere Kabinett zwingen können, nur in seiner Gegenwart zu beraten? Aber es stand ihm frei, die dort gefaßten Beschlüsse wieder umzustoßen oder zu verändern durch die Beeinflussung seiner Freunde im Cabinet Council. Zur Verhinderung dieses Ränkespiels hätten Fox und Lord North, so behauptet ein neuerer Geschichtschreiber,[3] ohne es zu beweisen, das äußere Kabinett aufgehoben, und ihrem Beispiel seien die folgenden Ministerien gefolgt. Seit jener Zeit bestehe ein einheitliches, rein geschäftsmäßiges Kabinett, in dem alle Kabinettminister erschienen, nicht etwa nur vier oder fünf, wie zur Zeit Walpoles, nämlich der Ministerpräsident, der Lordkanzler, die beiden Staatssekretäre oder noch der First Lord of the Admiralty.

Nach anderen Autoren seien schon nach dem Sturze Grenvilles die kabinettfremden Elemente und der innere Zirkel verschwunden, unter

[1] Obwohl von größerer Tragweite, tragen sie keinen geschäftsmäßigen Charakter, und von Harley wird sogar ein politischer Kampfgenosse, Jonathan Swift, zugezogen, der dem Kabinette nicht angehört. Sie finden nach Dinners statt, diese Sitte erhielt sich unter Walpole, und noch Grenville veranstaltete Cabinet Dinners.

[2] Todd (Walpole), I, 262, und Temperley, Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679—83, English Historical Review, Vol. XXVII, S. 694.

[3] Temperley, a. a. O.

dem jüngeren Pitt sei der intime Kreis, wenn auch nur in schüchternster Form, wieder aufgetaucht. Er habe vertrauliche Depeschen aus Frankreich erhalten und zuerst mit seinem Freunde Dundas die bedeutendsten Angelegenheiten besprochen, ehe er diese und die übrigen im Kabinettsrate vorgetragen habe, nicht um die Meinungen der anderen Mitglieder zu erfahren, sondern um sie mit seinen Entscheidungen bekanntzumachen.[1]

Daß der Premier im Kabinette herrschen müsse, hat der jüngere Pitt auch mit dürren Worten gesagt. Zu Dundas äußerte er: „There should be an avowed and real minister, possessing the chief weight in the council, and the principal place in the confidence of the king.“ Seine Stellung sei zwar verträglich mit dem herzlichsten Einvernehmen und dem Austausch der Auffassungen mit allen Kabinettsmitgliedern. Wenn aber weder Nachgiebigkeit noch Zugeständnisse eine radikale Meinungsverschiedenheit überbrücken könnten, „the sentiments of the minister must be allowed and understood to prevail“. Den anderen müsse es dann überlassen bleiben, so zu handeln „as they may conceive themselves conscientiously called upon to act under such circumstances“. Mit anderen Worten: Unterwerfung oder Rücktritt! Mehrheitsentscheidungen können daher in einem Kabinette nicht das regelmäßige Mittel sein, um die Übereinstimmung der Mitglieder zu erzielen, während Hearn behauptet: „It is a consequence of this corporate character of the Ministry that the opinion of the majority should bind the minority.“[2] Die Mehrheit herrscht nur unter Gleichen. Wenn sie im Kabinette herrscht, ist der Premier, der der Erste sein sollte, nichts mehr als der Letzte. Gladstone hat denn auch keinen Zweifel daran gelassen, daß Entscheidungen durch die Mehrheit selten sind. Über das Verhältnis des Ministerpräsidenten zu seinen Amtsbrüdern hat er sich sehr viel zartfühlender ausgelassen,[3] weil

[1] A. Todd (Walpole) beruft sich I. 264 hierfür auf das Leben Shelburnes von Fitzmaurice. W. Hunt dagegen behauptet, nach 1783 „the old inner cabinet becomes expanded into a council consisting generally of high political officers, and the members, ten or twelve in number, discuss and settle the weightiest affairs of state“. Dann sei mit dem Jahre 1796 die Einrichtung getroffen worden, daß der britische Gesandte in Paris geheime Depeschen für Pitt und den Sekretär des Auswärtigen, andere weniger vertrauliche für das Kabinett geschrieben habe. Das sei der Keim eines neuen inneren Zirkels geworden. The Polchul History, X, 9.

[2] W. Hearn, The Government of England, 1867, S. 197.

[3] „On the rare occasions, when a Cabinet determines its course by the votes of its members, his vote counts only as one of theirs. But they are appointed and dismissed by the Sovereign on his advice... The Prime Minister has no title to override any of his colleagues in any one of the departments. So far he governs them,... he governs them by influence only.“ Gladstone, Gleanings of Past Years, 1879, I, 242 f. Ähnlich Todd I, 279, und: „But if he chooses, he may insist upon the cabinet deciding in any matter in accordance with his own particular views; otherwise he has the power, by his own resignation of office, to dissolve the ministry.“ II, 12. Auch A. L. Lowell führt in dem Kapitel „The Cabinet and the Ministers“ aus, nur ausnahmsweise käme es vor, daß Meinungsverschiedenheiten durch Abstimmungen geklärt würden.

er sich im Besitze der Macht fühlte. Was im 18. Jahrhundert Programm, war im 19. Wirklichkeit.

Trotz Widersprüchen im einzelnen stimmen alle Zeugnisse darin überein, daß das Kabinett, wie es die heutige Zeit versteht, zuerst unter dem jüngeren Pitt seine vollkommene innere Gestalt annimmt.[1] Mit anderen Worten: nur solche Männer gehören ihm an, die in der Parteiregierung tätig sind, sie werden alle zu den Sitzungen eingeladen, ein innerer Kern wie zu Zeiten Walpoles besteht nicht regelmäßig, die Verhandlungen sind geschäftsmäßig und werden nicht mehr durch Dinners eingeleitet, der Premier hat ein anerkanntes Übergewicht über seine Amtsgenossen.

Die erste Richtung in der Geschichte der englischen Kabinettsregierung, die wir auf S. 35 bezeichnet haben, ist nun durchlaufen, wenn es auch an Rückschlägen, wie schon angedeutet wurde, in den folgenden Zeiten nicht fehlen wird. Wir wollen uns jetzt zu den anderen wenden. Doch zuvor sei ein Blick auf die Vorboten der späteren Entwicklung geworfen.

Die politische Haltung Georgs III. wurde in zwei weit auseinanderliegenden Perioden heftig angegriffen; zuerst geschah es in den Jahren 1780 bis 1783 während der letzten Phase des amerikanischen Krieges und den ersten des Fox-Northschen Kabinettssturzes, das zweitemal im Jahre 1807, als der König das Ministerium Grenville entlassen hatte.[2]

---

[1] M. Sibert nennt den jüngeren Pitt „le chef individuel de chacun des membres du cabinet, d'autre part aussi celui du cabinet pris dans son ensemble, et c'est en cette qualité qu'il préside les cabinet meetings où, loin de se borner à diriger la discussion, il impose à des collègues qui ne font que se rallier à ses idées personelles sur toutes les matières importantes du gouvernement: de 1784 à 1793 les principales dépêches sont écrites de sa main, qu'elles soient signées de Sydney, de Grenville ou de Leeds. Par le contrôle étroit qu'il établit sur ses collègues auxquels il ne laisse quelque liberté que sur des points de détail, Pitt substitue donc définitivement au gouvernement par départements séparés un gouvernement basé sur l'union de tous les membres du cabinet conduits par un Premier Ministre, inspirateur de la politique gouvernementale dont il surveille l'exécution, et gardien sévère de la discipline ministérielle...: avec le ministère de Pitt se fixe dans la pratique constitutionelle... le principe suivant lequel le Premier Ministre, chef responsable du cabinet, a droit au concours loyal de ses collobarateurs pour faire triompher son programme devant le Parlement". Etude sur le Premier Ministre, 1909, S. 151.

[2] Einige dieser Äußerungen seien hier zusammengestellt. Im Jahre 1780 brachte Dunning, der Verteidiger von Wilkes und ein früherer Solicitor General, eine Resolution im Parlamente ein, als die Bittschriften um Finanzreform sich häuften, daß der Einfluß der Krone, der im Wachsen begriffen sei, geschwächt werden müsse. Als Lord North sein Bündnis mit Fox abschloß (1783), sagte er, der so lange der gefällige Diener seines Herrn gewesen war: „Der Schein der Macht ist alles, das ein König dieses Landes haben kann." Als Lord Temple während der Verhandlungen über die India Bill im gleichen Jahre im Auftrage des Königs die Mitglieder des Oberhauses gegen sie zu stimmen aufforderte, brachte Baker eine Resolution ein, es sei ein schweres Verbrechen, eine Meinung Seiner Majestät mit der Absicht zu verbreiten, die Abstimmung der Mitglieder zu beeinflussen. Bei derselben Gelegenheit äußerte der Earl of Surrey: es sei höchst notwendig, daß die Regierung das Vertrauen dieses Hauses und des Volkes genieße. Als die Entlassung des Ministeriums Grenville im Jahre 1807 im Unterhause zur Erörterung stand,

Sie sind beachtenswert als Symptome von Strömungen und Meinungen, die unter günstigeren Bedingungen stärkere Wirkungen hätten hervorrufen können; ihre damaligen waren nicht nachhaltig oder nur gering. Der König blieb mächtig, weil seine Haltung gegen die Kolonisten, wenigstens bis 1778, und gegen die Katholiken mit derjenigen der Mehrheit des englischen Volkes übereinstimmte.

Vielleicht von größerer Bedeutung war die Zunahme der Zeitungen. Zwar waren sie noch teuer und die Leser unter den unteren Mittelklassen wegen ihrer mangelnden Schulbildung nicht zahlreich. Immerhin sind die von den Tagesblättern ausgehenden Anregungen nicht zu unterschätzen, nachdem sie infolge der siegreichen Niederlage des Unterhauses in seinem Kampfe mit den Buchdruckern tatsächlich die Erlaubnis erlangt hatten, über dessen Verhandlungen zu berichten. Sie konnten nun über die politischen Zustände gründlicher aufklären, vor allem aber die Abgeordneten beaufsichtigen. Welche Auffassung in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts über das Verhältnis des Parlamentes zu der öffentlichen Meinung herrschte, geht aus den Worten Pulteneys hervor: „Wenn man die Reden der Herren druckt oder veröffentlicht, so sieht das fast so aus, als ob man sie draußen für das verantwortlich machen will, was sie drinnen sagen.“[1] Zwar hätte sich im siebenten Jahrzehnte des 18. Jahrhunderts nicht mehr ereignen können, was sich im Jahre 1701 zutrug: daß nämlich fünf Männer aus Kent dem Unterhause eine Petition von Standesgenossen überreichen, in der es aufgefordert wird, den König in seinem Kampfe gegen Ludwig XIV. zu unterstützen, worauf es sie in den Tower werfen läßt, da die Aufgabe der Wahlkreise mit der Wahl ihrer Vertreter erledigt sei. Aber noch im Jahre 1769 hielt sich das Unterhaus für befugt, den von der Minderheit in der Grafschaft Middlesex gewählten Kandidaten Luttrell für gewählt zu erklären und den von der Mehrheit erkorenen Wilkes auszuschließen. Dieses erbitternde Beispiel englischer Parlamentssouveränität gab in Verbindung mit den früheren Schicksalen des vorher aus dem Unterhause Ausgestoßenen den kräftigsten

---

sagte Perceval, der König habe ohne jemandes Rat gehandelt, worauf ihm erwidert wurde, in dem Leben eines Königs gebe es von seiner Thronbesteigung bis zu seinem Tode keinen Augenblick, in dem nicht jemand für seine Handlungen verantwortlich sei. Auch wurde die Theorie aufgestellt, daß, wenn der König kraft seiner Prärogative ein Ministerium entlasse, das folgende Ministerium die Verantwortung übernehme. Lord Erskine behauptete damals, der König könne persönlich keine Regierungshandlung vornehmen, niemandem dürfe es erlaubt sein, im Parlamente zu erklären, daß eine Regierungshandlung von ihm persönlich ausgegangen sei. Der König könne nur auf den Rat Anderer handeln; wer ein Amt übernehme, sei für alles Geschehene verantwortlich, von wem auch immer es ausgegangen sei. (Schon in den Jahren 1711 und 1739 war im Oberhause erklärt worden, daß nach den Grundsätzen der englischen Verfassung der König unverantwortlich, die Minister verantwortlich seien.)

[1] Lecky, I, 445.

Anstoß zur politischen Agitation; damals, ja schon unter Walpole, trat die Idee des imperativen Mandats hervor.[1] Die Agitation erforderte außer einem größeren Maß von Preßfreiheit den Zusammenschluß der Bürger zu politischen Zwecken.

Nachdem in den englischen Kolonien von dem zweimal bankerotten und dann nach sechswöchigen Studien Advokat gewordenen Patrick Henry und von dem falliten Brauer und späteren Steuereinnehmer Samuel Adams, der sich mehrmals an der Steuerkasse vergriffen hatte, die Maschinerie der puritanischen Revolution vervollkommnet worden war, wurde sie auch in England in Bewegung gesetzt, am erfolgreichsten unter dem Eindrucke der ungeheuren Wirkungen, welche die Französische Revolution mit ihr hervorzubringen imstande war. Sie bestand aus zwei Stücken: aus der Mobilisierung des Pöbels und einem Netz von Vereinen, das von einem Führer zusammengezogen werden kann. In England wurde nicht immer von beiden Gebrauch gemacht. Das abschreckendste Abbild des Vorbildes sind die protestantischen Vereine und die von Lord George Gordon im Jahre 1778 hervorgerufenen Unruhen. Dagegen hielten sich in den Grenzen des Erlaubten die Versammlungen, die seit dem Dezember des Jahres 1779 in zahlreichen Grafschaften und Städten stattfanden, um Petitionen um finanzielle Reformen vorzubereiten; in den meisten wurden jedoch committees of correspondence gebildet, die den Beifall maßvoller Männer nicht errangen. Am gefährlichsten erschienen die auf die Verfassungsreform gerichteten Bestrebungen; sie erzeugten eine Reihe von harten Gesetzen, die ihre Auswüchse unterdrücken sollten. Die bedeutenden Führer dieser Bewegung haben wir in der Einleitung genannt und in diesem Abschnitte dargelegt, daß ihre Bestrebungen durch die Parlamentsreform von 1832 wenigstens vorläufig ihr Ziel erreichten, während die Finanzreform schon 50 Jahre früher durch das Ministerium Rockingham verwirklicht worden war. Anders war die Veranlassung zur Agitation der protestantischen Vereine. Ihrer Leiter hatte sich eine starke Erregung bemächtigt, als im Jahre 1778 ein Gesetz aus der Zeit Wilhelms III. aufgehoben wurde, welches einen katholischen, Amtshandlungen vornehmenden Priester mit lebenslänglichem Gefängnisse bedrohte und die Katholiken für unfähig erklärte, Land zu erwerben und zu erben. Hierdurch wurde ihnen in etwa das gleiche Maß von Bekenntnisfreiheit zuteil, das die protestantischen Sekten seit dem Jahre 1689 erlangt hatten. „The Toleration Act" gewährte sie den Katholiken, wenn sie ihre Treue gegen die Krone eidlich erklärten, die Lehre abschworen, daß ein vom Papste gebannter Fürst von seinen Untertanen ermordet werden dürfe, und wenn sie eine Erklärung unterzeichneten, daß sie an die Dreieinigkeit

[1] Lecky, III, 176, I, 396.

und die göttliche Inspiration der Schrift glaubten. Erst 51 Jahre später, im Jahre 1829, erhielten die Katholiken durch die Aufhebung je eines Gesetzes aus der Zeit Karls II. und Wilhelms III. das aktive und passive Wahlrecht und die Zulassung zu den meisten Staatsstellen. Ein Jahr früher waren Test und Corporation Act beseitigt worden, welche das Gewissen der Dissenters und Katholiken bedrängten, wenn sie Staats- und Gemeindestellen bekleiden wollten. Jedes Mitglied einer Korporation, jeder Inhaber einer Zivil- oder Militärstellung mußte vor 1828 unter anderem das Abendmahl nach dem Ritus der Hochkirche nehmen.[1]

So war im Jahre 1832 nach der Fortschaffung der Trümmer der Vergangenheit der Raum für einen neuen Staatsbau frei geworden.

4. Die oligarchische Periode

Die dritte, die oligarchische, Periode der parlamentarischen Kabinettsregierung reicht vom ersten bis zum zweiten Reformgesetze. In diesen fünfunddreißig Jahren zwischen 1832 und 1867 war die veränderte Zusammensetzung des Unterhauses die wichtigste Ursache der Entwicklung. Die meisten kleinen abhängigen Wahlflecken, in denen der Adel, der alte Reichtum und die Krone die Kandidaten aufgestellt hatten, waren nun beseitigt. Aber die unabhängigen verrotteten Wahlkreise waren nicht vermindert, eher vermehrt worden; die Quelle der unsittlichen Einnahmen ihrer Wähler floß weiter. May hält es für möglich, daß die sittlichen und gesellschaftlichen Übel der Bestechung noch zugenommen haben, aber die Zahl der so gewählten Abgeordneten sei nicht so groß gewesen, daß sie die freie Vertretung überwogen hätten. „Überdem erscheint das politische Wirken jener Mitglieder, welche mittels Bestechung gewählt wurden, durch den Fehler ihrer Wahl nicht besonders beeinträchtigt. Vor achtzig Jahren würden ihre Stimmen dem Könige oder den Ministern dienstbar gewesen sein; jetzt aber gehören sie unterschiedslos allen Parteien an.“[2]

Die veränderte Zusammensetzung des Unterhauses zeigte sich vor allem darin, daß die Zahl der großen Kaufleute, der Reeder, der Bankherren, der bedeutenden gewerblichen Unternehmer, fast noch mehr die der Advokaten mit und ohne Praxis zugenommen hatte, während diejenige der irischen Lords und der Söhne der Peers, diejenige des Landadels und der Offiziere des Heeres und der Flotte geringer geworden war. Aber im ganzen überwog dieser gesellschaftliche Bestandteil doch noch immer.

---

[1] Die Entwicklung der Katholiken- und Dissenterfrage bis in die zwanziger Jahre des 19. Jahrhunderts in Spencer Walpole, A History of England, II, 159 f.

[2] T. E. May (Oppenheim), Die Verfassungsgeschichte Englands seit der Thronbesteigung Georgs III.; 1862, 1864; I, 290 f.

In einer Hinsicht hatte die Entwicklung sie alle gleich gemacht. Es war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Reichtum, der ins Unterhaus führte. Der mittelbare Einfluß der Großgrundbesitzer war in den kleinen Städten dadurch gewachsen, daß sie Häuser und gewerbliche Anwesen mit 10 Pfund Sterling Mietertrag besaßen oder, in der Nähe wohnend, einen geschäftlichen Einfluß auf die städtischen Krämer, Handwerker und Wirte ausübten; auf dem Lande vermochten ihren politischen Wünschen die früher bezeichneten Schichten der Pächter, insbesondere die Pächter, denen jederzeit gekündigt werden konnte, nicht zu widerstehen; die Stimmabgabe war noch öffentlich.

Die Macht der Krone und des Adels über das Unterhaus ist also gebrochen, soweit sie in den gesellschaftlichen Zuständen des Ancien Régime wurzelte. Die Kammerauflösungen von 1784, 1807, 1831 mit derjenigen von 1834 vergleichend, hat man oft gesagt: Unter Georg III. war der von der Krone unterstützte Minister sicher, durch die Auflösung des Parlamentes die Wahl zu gewinnen; nach dem Reformgesetz bestand diese Gewißheit nicht mehr, im Jahre 1834 wurde zum ersten Male ein Parlament durch die Wähler zum Rücktritt gezwungen. Anderseits hat die Ausdehnung des Wahlrechtes auf die unteren Mittelklassen in Stadt und Land die Macht des Großgrundbesitzes, wie wir eben ausgeführt haben, wieder gestärkt. Aber diese Macht ist doch nicht so unumschränkt wie vor 1832, als der Wahlherr über das Wahlergebnis entschied.

Daher hat sich das Verhältnis des Abgeordneten zum Wahlkreise selbst hier verändert; er ist von seinen **Wählern** abhängig. Noch weit mehr zeigt sich diese Abhängigkeit in den großen Wahlkreisen, wo nicht ein Großer die vielen Kleinen beherrscht. Zwar ist sie dort und hier in der ersten Hälfte dieser Periode noch wenig fühlbar: wegen der politischen Unbildung der Wähler, der offenen Abstimmung, der Neuheit des Rechtes für viele Abstimmende und der noch ungenügenden Mittel, den Abgeordneten zu beaufsichtigen; Parlamentsverhandlungen durften zwar, wie vorher ausgeführt wurde, seit 1770 gedruckt werden, aber die Zeitungen übten aus den angegebenen Gründen einen geringeren Einfluß als heute aus; Abstimmungslisten wurden erst seit dem Jahre 1836 veröffentlicht. Alles deutet darauf hin, daß in dieser Periode der Abgeordnete geistig noch den Wähler überragt. Einer der Charakterzüge des von **Bagehot** geschilderten parlamentarischen Zeitalters ist „Deference“, Ehrerbietung. Die Wähler sind „deferential“, weil sie glauben, daß die Abgeordneten eine „Elite“ bilden und die im Parlamente behandelten Fragen besser verstehen als sie selber. Von Beispielen, ihnen das Joch des imperativen Mandates aufzulegen, vernehmen wir erst wieder in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts; daß diese Idee schon im 18. Jahrhunderte aufgetaucht war, haben wir gesehen. Die große Masse der Wähler gehört

dem kleinen Mittelstande an; sie verehren Rang und Reichtum, ihre Vertreter stammen aus den vornehmen und reichen Klassen der englischen Gesellschaft, und entstammen ihnen großenteils noch jetzt, obwohl die Bedingung des Einkommensnachweises, die bisweilen umgangen wurde, seit dem Jahre 1858 aufgehoben ist. Erst seit den fünfziger Jahren beginnt die Unabhängigkeit der Abgeordneten in Wahlkreisen mit einer lebhaften und intelligenten öffentlichen Meinung erschüttert zu werden.

Von dem Ministerium ist das Haus der Gemeinen unabhängiger und daher selbständiger, weil früher erwähnte Gesetze die Placemen der vorhergehenden Zeit zum großen Teile aus dem Unterhause hinausgedrängt hatten: die Männer, welche durch Amt, Sinekure oder Pension für ihre Abstimmungen entlohnt wurden oder die doch bestimmbar waren. Nach May waren im ersten Parlamente Georgs I. „271 Mitglieder, welche Ämter bekleideten, Pensionen bezogen und Sinekuren genossen", im ersten Parlamente Georgs IV. aber nur 89, „Beamte des Heeres und der Flotte ausgeschlossen ... Im Jahre 1833 gab es nur 60 Zivilbeamte und Pensionäre unter den Abgeordneten, daneben 83 Abgeordnete, welche in Flotte und Heer Anstellungen innehatten".[1]

Wenn also nicht mehr König und hohe Geburt im Unterhause den alten Einfluß ausüben, sondern die Herrschaft auf ererbten und erworbenen Reichtum übergegangen ist, so dürfen wir diese Periode die oligarchische nennen. Doch verneinen wir nicht etwa, daß diese Oligarchie aus einer einheitlichen Klasse bestanden hätte. Der mit Titeln ausgestattete Adel, der titellose Landadel, der alte Reichtum der Handelsherren, Kapitalisten und Schiffsreeder, der neue Reichtum der großen gewerblichen Unternehmer standen sich zum Teil gesellschaftlich schroff gegenüber.[2]

[1] May, a. a. O., I, 257. Eine vollständige Liste der unbedingt vom Unterhause ausgeschlossenen Beamtenkategorien findet sich bei W. Anson, The Law and Custom of the Constitution, I, 97 f. (Den I. Band führe ich stets in der 4. Aufl., den II. in der 3. an.) Offiziere des Heeres und der Flotte waren immer eintrittsberechtigt.

[2] Bei der Bestechung nach dem Reformgesetze verweilend, wirft May auch einen Seitenblick auf die gesellschaftliche Stellung des Bestechenden. „Baumwolle, Kohle, Eisen — Dampfkraft und Schienenweg haben Tausende reicher gemacht, als es die Finanzfürsten alter Zeiten waren. Die Reichtümer aus Australien allein möchten die früheren Schätze Indiens aufwiegen." Die homines novi hätten selten nach Ehrenauszeichnungen gestrebt und wären „zu reich, um Anstellungen und Vorteile zu suchen, — wenn dergleichen Preise selbst erreichbar wären". Noch an einer anderen Stelle schildert er die neuen Männer. Nach dem Reformgesetz hatten die Radikalen „im Hause der Gemeinen Fuß gefaßt. Die Zahl ihrer Vertreter betrug etwa fünfzig". Dazu kam, „daß die neuerdings mit Wahlrecht beschenkten großen Städte und die plötzlich von dem Drucke der Patrone und geschlossenen Korporationen befreiten Orte eine neue Klasse von Reformern wählten, welche für die alten Whigs wenig Sympathie empfanden. Der Ursprung dieser Männer war ein anderer; sie hatten keinerlei Verbindung mit der Aristokratie... Die Whigs bildeten eine Aristokratie großer Adelsfamilien, exklusiv in ihren Gewohnheiten und Umgang; sie vertraten den Geschmack des alten régime. Die neuen Männer sprachen den Lancashire- und West-Riding-Dialekt; ihre nicht abgeschliffenen Manieren verrieten die Fabrik und das Geschäftszimmer... Diese Männer und ihre sich noch minder günstig präsentierenden Familien

Mit der aristokratischen und monarchischen Periode ist das Zeitalter der Gnade und des Geschenkes dahingegangen, und mit dem Verschwinden der kleinen abhängigen Wahlflecken sind zugleich die Anstalten zur Heranbildung politischer Talente verschwunden. Es ist auch schwerer geworden, schon erfahrenen, bei der Wahl geschlagenen Männern, die man ungern im Parlamente vermißt oder für ein Ministerium gewinnen möchte, einen neuen Sitz zu verschaffen; Minister, die zu beschäftigt sind, um sich auch noch in den Dienst eines großen Wahlkreises zu stellen, können nur durch eine seltene Gunst des Schicksals einen kleinen, bequemeren erlangen. Wie oft ist es wiederholt worden, daß die hervorragendsten Staatsmänner des Zeitalters Georgs III. und Georgs IV., die Burke, Pitt, Fox, Canning, Huskisson, Brougham durch Nomination Boroughs ins Unterhaus gelangt waren, daß Palmerston sich bis an sein Lebensende nicht von Tiverton trennte und Canning, als er Leiter des Unterhauses geworden war, die Vertretung der großen Handelsstadt Liverpool mit derjenigen Harwichs vertauschte.[1]

Die parlamentarische Oligarchie mußte das Kabinett zwingen, die Forderungen des Mittelstandes zu befriedigen. Ein nicht unbeträchtlicher Teil des Hauses der Gemeinen war aus den oberen Schichten des städtischen Mittelstandes hervorgegangen, und ein noch größerer der Wähler aus den unteren in Stadt und Land. Neue Fragen erwarteten das Parlament, und alte waren nicht gelöst. Nachdem die große parlamentarische Revolution des 17. Jahrhunderts die Keime des modernen Staates zertreten hatte, seit dem 18. der mittlere und kleine Besitz und Betrieb zugunsten des großen Besitzes und Betriebes enteignet worden waren, ohne daß das Parlament dieser gesellschaftlichen Revolution Widerstand geleistet hätte (das sie vielmehr beförderte), schickte man sich nunmehr an, die Landwirtschaft der gewaltig emporstrebenden Industrie zu opfern. Das Parlament des Ancien Régime hatte die Aufgaben nicht verstanden, die die Zeit stellte; es hatte sich damit begnügt, eine große Zahl kleiner volks- und finanzwirtschaftlicher Gesetze zu verabschieden, und mit den Einhegungen wuchs diejenige der Private Acts.[2] Nach dem Reform-

---

fanden keine zuvorkommende Aufnahme in den heiteren Salons der höfischen Whigs". I, 299 und II, 51.

[1] Daß sie schon in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts diese Dienste leisteten, ersieht man aus Lord Mahons History of England, I, 64 (4. Aufl.).

[2] J. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus (1905, S. 85 Anm.) führt folgende Statistik an:

	Public Bills	Private Bills
Wilhelm III.	343	466
Anna	338	605
Georg I.	377	381
Georg II.	1447	1244
Georg III.	9880	5257

gesetze folgen nun auch wichtige Gesetze in raschem Schritte aufeinander, ja Earl Grey, der Vater der Wahlreform, klagte einmal über den Sturm und Drang, den er hervorgerufen hatte. Nur einige Maßregeln dieser Zeit seien genannt: Städteordnung, Armengesetz, Zivilstandswesen, Zehntablösung, Pennyporto, Übergang zum Freihandel, Einkommensteuer, Abschaffung der Schiffahrtsgesetze und des Sklavenhandels in den englischen Kolonien, Anfänge der Fabrikgesetzgebung.

Diese Tätigkeit gab den Anstoß zu einer folgenschweren Weiterbildung des Kabinetts.

Als es gegen Ende des 17. Jahrhunderts hervortrat, war die Gesetzgebungsinitiative ganz auf das Unterhaus übergegangen. Bis ins 19. Jahrhundert hinein haben die einfachen Abgeordneten die bedeutendsten Maßregeln angeregt, und sie wurden von beiden Parteien unterstützt; daß Sir Francis Burdett noch im Jahre 1825 einen Gesetzentwurf zugunsten der Katholiken dem Hause vorlegte, wird in keinem einschlägigen Werke übergangen. Aber noch 1832 bewirkten die zahllosen ökonomischen, sozialen und im bestehenden Rechte liegenden, mit der modernen Gesetzgebung verknüpften Schwierigkeiten, „daß das Ministerium die Führung erlangte, und bei der Fülle der Aufgaben unterlag es einer so eingehenden Kritik, daß nur die Regierung imstande war, alle Bedingungen zu erfüllen“.[1] Und es bildete sich die Überzeugung, daß das Ministerium für eine genügende Gesetzgebung verantwortlich sei. Formell besteht jedoch das alte Recht des einfachen Abgeordneten, für das 1844 Sir Robert Peel eintrat, noch heute; nur in seiner Eigenschaft als Abgeordneter hat der Minister die Initiative. Aber wirft es nicht ein helles Licht auf die neue Zeit, daß schon im Jahre 1855 die „Westminster Review“ es beklagt, daß ein einfacher Abgeordneter keinen Erfolg habe?[2]

Die veränderte Stellung des Kabinetts auf diesem Gebiete brachte es mit sich, daß für den ersten Minister der Krone, der Mitglied des Unterhauses ist, Namen und Funktion eines Leader of the House aufkommen und daß der Regierung und ihren Vorlagen, wie wir sogleich ausführen werden, ein bestimmter Teil der Zeit und Kräfte des Unterhauses von vornherein zur Verfügung gestellt, für sie festgelegt wird. „Das Ministerium ... stellt inmitten des parlamentarischen Lebens das Element der Planmäßigkeit in der Verwendung der Zeit und Kräfte des Unterhauses vor.“[3]

---

[1] J. Redlich, S. 150.

[2] Siehe S. 34 dieses Werkes.

[3] J. Redlich, S. 148, 151. — „The leader suggests, and in a great degree fixes, the course of all principal matters of business, supervises and keeps in harmony the action of his colleagues, takes the initiative in matters of ceremonial procedure, and advises the House in every difficulty, as it arises.“ Gladstone, Gleanings of Past Years, 1879, I, 232.

Im 18. Jahrhundert hatten im Unterhause diejenigen Abgeordneten vorgeherrscht, die nicht zu reden beabsichtigten: Männer, deren einziger Zweck die Unterstützung des Ministeriums war, junge Herren, die sich zu Staatsmännern heranbildeten, reiche Emporkömmlinge, die nach Ansehen und gesellschaftlichen Beziehungen strebten. Damals war das Haus sehr häufig fast so spärlich besucht, wie es heutigentags Oberhäuser regelmäßig zu sein pflegen; ihre Wähler machten den meisten geringe Sorgen, und bei den schlechten Verkehrs- und Zeitungsverhältnissen, dem Fehlen der Abstimmungslisten, war es nicht leicht, die Anwesenheit selbst der Vertreter großer, unabhängiger Wahlkreise festzustellen. Das war die Zeit der großen Redner: der Bolingbroke, der Chatham, der Fox und Pitt. Keine Schranke war der Beredsamkeit solcher Künstler [1] gezogen, denn das Parlament des 17. Jahrhunderts hatte aus seiner Oppositionsstellung gegen den Monarchen heraus eine verzwickte, peinliche, den Schutz der Minderheit bezweckende Geschäftsordnung geschaffen, die den Fortschritt der Verhandlungen verlangsamte und den Redestrom entfesselte. Diese Geschäftsordnung wurde von den Parlamenten des 18. Jahrhunderts, ja von denjenigen des ersten Drittels des 19., festgehalten. Nach 1832 änderte sich die Umwelt des Unterhauses: Fülle der Arbeit, Reformdrang, viele gereifte Parlamentarier, größere Redelust, die jedoch schon vor 1832 zugenommen zu haben scheint.[2] Es wurde nötig, die Geschäftsordnung zu ändern, den Gang der Verhandlungen zu beschleunigen, den Redestrom zu stauen. Einige der damals beschlossenen Maßregeln seien erwähnt: Verbot der Debatten über Petitionen, Erlaubnis für Ausschüsse, zugleich mit dem Hause während der Morgensitzungen zu tagen, debattenlose Erledigung des Antrages, einen Gesetzentwurf zum ersten Male zu lesen. Und man beginnt schon im Jahre 1852 mit der festen Verteilung der Geschäfte über die Woche; das der Regierung durch Gewohnheit eingeräumte Vorrecht bei der Erledigung der Parlamentsvorlagen wird weiter entwickelt und die Standing Order von 1713 in den Jahren 1852 und 1866 erneuert, daß das Haus nur von der Regierung empfohlene Finanzmaßregeln beraten soll, wenn es ihm auch freisteht, die Regierung durch Adressen zu ersuchen, bestimmte Ausgaben zu machen.[3] Dadurch, daß die Abgeordneten auch in dieser Hinsicht beschränkt wurden, erhöhte sich die Stellung des Kabinetts noch mehr.

---

[1] Had they lived in Italy, to use Canovas striking illustration, Pitt and Fox would have been artists. Spencer Walpole, A History of England, I, 152.

[2] Nach dem Zeugnis Gladstones stand das neue Haus als beratender Körper unter dem alten, aber es enthielt eine größere Zahl tüchtiger Geschäftsmänner, hatte schlechtere Manieren, da so viele ihre Sitze durch agitatorische Fähigkeiten erlangt hatten; es war nicht mehr der vornehmste Londoner Klub. The Political History of England, XI, 318 (Brodrick).

[3] J. Redlich, S. 93—162 passim.

Dazu kam ein Drittes. Die neuen Aufgaben des Staates und die größere, gründlichere Tätigkeit, die nach 1832 von ihm verlangt wurde, ließen zu den ehrwürdigen Behörden, dem Amte des Kanzlers, dem Schatzamte, der Admiralität, dem Staatssekretariate eine Reihe von „Boards" hinzutreten, wie das Local Government Board, das Board of Trade. Wir sahen nun schon, wie diese modernen Ämter eine festländische Verordnungsgewalt anstrebten, die sie aber nicht völlig zu erlangen vermochten. Als Kompromiß haben wir früher die Einrichtung der „provisional orders" kennenlernen. Kein Zweifel, daß auch hierdurch der Machtbereich des Parlamentes eingeengt wurde.

Dem Kabinette, das so seine Stellung allmählich erweiterte und befestigte, trat das Unterhaus mit seinen Ansprüchen entgegen, denn eine parlamentarische Regierung schließt, ganz abgesehen von der Kontrolle durch die Opposition, den gemilderten Widerspruch der Parteigenossen gegen das eigene Parteikabinett selbstverständlich nicht aus. Das Übergewicht des Monarchen hat nun aufgehört, der Einfluß des Oberhauses ist beträchtlich zurückgegangen, der Druck von unten und von den Drahtziehern der Parteiorganisationen besteht noch nicht, oder er ist erst schwach: so ist das Unterhaus ein rüstiger Kämpfer. Aus dem Ringen dieser beiden Mächte, Kabinett und Parlament, gingen die Fortschritte der Taktik hervor. Aber sie wurden durch die Schwäche der Parteien verlangsamt. Wir erinnern uns, daß sie seit dem französischen Kriege in fortwährender Zersetzung begriffen waren. Der nordamerikanische hatte die von Burke angebahnte whiggistische Parteiauffassung vertieft, aber die französische Revolution und der Krieg gegen das revolutionäre Frankreich spalteten die Partei, trieben einen Teil den Radikalen, den anderen den Tories zu, deren Partei zweimal durch die Katholikenemanzipation in den Jahren 1801 und 1829 zerrissen wurde und im Jahre 1846 an dem Felsen der Korngesetze Schiffbruch litt. Unterdessen hatte die Vereinigung mit Irland Abgeordnete der Grünen Insel dem Unterhause zugeführt, und mit dem Reformgesetz war die Zahl der Radikalen gewachsen. Die Anhänger O'Connells bildeten gewöhnlich mit den Radikalen eine Fraktion für sich, und die liberalen Tories unter der Führung Peels würden Konservative,[1] die gemäßigten Reformer, die nicht mit den Whigs verbunden waren, Liberale genannt. Diese Bezeichnung hat „Whig" fast ganz, jene in geringerem Grade „Tory" verdrängt. Nach einem von May angeführten Werke gab es 1837 im Unterhause 152 Whigs, 100 Liberale, 80 Radikale, 139 Tories, 100 Ultratories, 80 Konservative.[2] Aus diesen wenig widerstandsfähigen Gruppen entstehen Koalitionskabinette und Oppositionskartelle: eine Zersplitterung, die die Ministerien gefährdete, wie wir noch

[1] The Political History of England, XI, 319.
[2] II, 87, Anm. 2.

ausführen werden. Es sei erinnert an die in der Einleitung erwähnten Bestrebungen dieser Zeit, die Kabinettsregierung wieder zu beseitigen.

Nach diesen vorbereitenden Bemerkungen wenden wir uns zu einer Darstellung des Verhaltens des Unterhauses zum Kabinette.

Den Mitbewerb des Oberhauses um die Beeinflussung des Ministerrates sucht es abzuwehren. Wenn eine Maßregel des Kabinetts vom Oberhause getadelt worden ist, wird eine Vertrauenserklärung des Unterhauses als genügend betrachtet, um den Widerspruch der Lords unwirksam zu machen.[1] Es war der Viscount Ebrington, der mehrere Male bei der Beratung der Reformbill diesen Schachzug ausführte. Als etwa zwei Jahrzehnte später, im Jahre 1850, die Mehrheit des Oberhauses die auswärtige Politik des Ministeriums Russell tadelte, wurde ein von Roebuck im Unterhause eingebrachter Gegenantrag angenommen. Ein ähnlicher Vorgang spielte sich im Jahre 1864 ab, als die auswärtige Politik Palmerstons im House of Lords gerügt worden war. Um den Abstand der Zeiten zu ermessen, genügt es darauf hinzuweisen, daß Georg III. das Koalitionsministerium Noth-Fox entließ, nachdem es im Oberhause geschlagen war, und dasselbe Oberhaus die Macht hatte, Pitt in seinem Streite mit dem Unterhause durch eine Adresse an den König zu stützen.

Um so eifriger wacht das Haus der Gemeinen über die eigene Macht, aber es schreckt vor ihrem Mißbrauch aus kluger Erwägung seiner Interessen zurück. Die rücksichtslose Haltung gegen das Ministerium der eigenen Partei bahnt der feindlichen den Weg zur Regierung, und die Auflösung verursacht große Kosten und möglicherweise den Verlust des Mandats.

In dieser Periode ist ein Ministerium entlassen worden (Melbourne), eins wurde durch den Tod des Premiers aufgelöst (Palmerston), zehn Ministerien sind zurückgetreten, und das Parlament ist siebenmal aufgelöst worden, ungerechnet die zwei ordentlichen Auflösungen in den Jahren 1847 und 1865, welche der Ablauf der Legislaturperiode herbeiführte. Das ist eine sehr hohe Zahl! Und dies trotz aller Mäßigungen, die die politische Klugheit mit sich brachte. Doch kommen von den sieben außerordentlichen Auflösungen nur fünf für uns in Betracht; wir behalten sie einer späteren Erörterung vor. Denn eine wurde durch den Tod Wilhelms IV. verursacht; bis zum Jahre 1867 mußten nach dem Ableben des Fürsten Neuwahlen vorgenommen werden. Die andere er-

[1] Die von Hearn aufgestellte Behauptung, daß ein formeller Tadel (vote of censure) die Voraussetzung bilde, wird durch die Erfahrung nicht bestätigt, jede Art der Mißbilligung genügt. Als im Jahre 1839 im Oberhause ein Antrag auf Einsetzung eines Ausschusses zur Untersuchung der irischen Zustände gegen die Regierung durchging, forderte sie im Unterhause ein Vertrauensvotum, das die Mehrheit erlangte. The Political History of England, XII, 14 (S. Low and L. C. Sanders).

achtete man nach dem Wahlgesetze von 1832 für notwendig, denn es hatte eine neue Wählerschaft geschaffen.

Betrachten wir nun die durch diese beiden Kräfte unter diesen Umständen bestimmten taktischen Maßregeln im einzelnen!

Die Angriffsfläche des Kabinettes wird vermindert, wenn es sogenannte offene Fragen von seinem Programm und daher auch von seiner Verantwortung ausschließt. Es sind zu wenig geklärte Fragen, die aber entschieden werden müssen. Über sie dürfen die Mitglieder des Ministeriums verschiedener Meinung sein. Sie versetzen uns wieder in das 17. und 18. Jahrhundert. Die Katholikenemanzipation, der Freihandel, die Parlamentsreform sind lange offen gewesen. Ihre Anerkennung steht im Widerspruch mit dem einheitlichen Charakter der Kabinette, gestattet aber schwachen, sich am Ruder zu erhalten. „Von Jahr zu Jahr sieht das Kabinett sich genötigt, die Menge der offenen Fragen zu vermehren, um sich die Unterstützung der einen und anderen Fraktion nicht zu entziehen,“ schreibt v. Noorden.[1, 2]

Niederlagen können herbeigeführt werden: erstens, wenn die Abgeordneten die Kabinettsvorlagen verwerfen oder nicht genügend unterstützen; zweitens, wenn sie eine bestimmte Maßregel oder ein bestimmtes Verhalten des Ministeriums oder eines Mitgliedes des Ministeriums tadeln, drittens, wenn sie dem Ministerium in allgemeinen Ausdrücken ihr Mißtrauen erklären. Die schwersten Formen der Bestrafung, Steuerverweigerung und Ablehnung des Heeresgesetzes, sind in England nie angewandt worden.[3] Die Verwerfung ihrer Vorlagen hielten lange Zeit die Kabinette für die mildeste Form der Mißbilligung. Nach dem Reformgesetze sind mehrere Ministerien im Amte geblieben, wenn sie glaubten, daß solche Niederlagen im Parlamente nicht auf verlorenes Vertrauen deuteten. Man berief sich immer wieder darauf, ohne den Unterschied der Zeiten zu beachten, daß ja auch des jüngeren Pitt Vorlagen über die Küstenbefestigung, den französischen Handelsvertrag, die Parlamentsreform, den irischen Handel verworfen worden seien, ohne daß er zurückgetreten sei. Als Sir Robert Peel bei wiederholten Versuchen, die Mehrheit zu gewinnen, gescheitert war, erst da gab er sein Amt mit den Worten auf, er hege „die Überzeugung, daß eine Regierung nach ehrlichem Kampfe gegen den ausgesprochenen Willen einer Majorität des Hauses der Gemeinen

[1] v. Noorden, Historische Zeitschrift, 1864, S. 92.

[2] „Its (ministry) strength would probably be increased, if it were understood that nothing short of a direct vote of want of confidence or a defeat on some question of unusual magnitude should cause a ministerial resignation.“ Hearn (2. Aufl.), S. 410.

[3] „The ultimate legal sanction which the House of Commons can bring to bear on a ministry of which it disapproves, the refusal to pass the Mutiny Act or grant supplies, has never in fact been applied.“ W. Anson, The Law and Custom of the Constitution, II. 1, S. 132.

die öffentlichen Angelegenheiten nicht weiterführen" dürfe.[1] Heutigentags bewirkt die Verwerfung eines Gesetzentwurfes nur dann den Rücktritt des Ministeriums, wenn es erklärt hat, daß es sie als eine Mißtrauenserklärung betrachte, da es sich um eine Lebensfrage (vital question) handle.[2]

Strenger wurden die beiden anderen Formen der parlamentarischen Niederlage bewertet. Für Mißtrauenserklärung und Tadelsvotum, die an die Stelle von Adressen an die Krone um Entfernung aus dem Amte getreten sind, führen wir je ein Beispiel an. Das Ministerium des Lord Melbourne hatte, so war ausgerechnet worden, 107 Niederlagen erlitten und 112 Gesetzentwürfe nicht durchgebracht; zuletzt war es in der Frage der Zuckerzölle in der Minderheit geblieben. Da wurde dem Unempfindlichen endlich durch eine von Peel beantragte, nicht näher begründete Mißtrauenserklärung bedeutet, daß es die Geschäfte nicht länger führen dürfe. Die Minister besäßen nicht das zur Durchbringung wesentlicher Maßregeln notwendige Vertrauen, daher sei ihr „Verbleiben im Amte unter diesen Umständen dem Geiste der Verfassung zuwider".[3] Sir Robert Peel betrachtete die Mißtrauenserklärung „im Vergleich zur Steuerverweigerung oder zur Opposition gegen eine wichtige Regierungsbill als das offenste und geradeste" (Verfahren).[4, 5] Der erfolgreiche parlamentarische Tadel ist älter. Was nun diesen betrifft, so hatte im Jahre 1858 ein französischer Minister in einer an den Ministerpräsidenten Lord Palmerston gerichteten Depesche Ausdrücke gebraucht, die als beleidigend für England angesehen wurden. Da sie nicht zurückgewiesen worden waren, wurde dem Ministerium ein Tadel erteilt, worauf es seine Ämter niederlegte. Daß im Jahre 1782 das Ministerium Shelburne wegen des Tadels der Bedingungen des Präliminarfriedens seinen Abschied nahm, wird man sich erinnern; hier liegt folglich aus der Zeit Georgs III. ein klarer Präzedenzfall vor.[6]

Weshalb waren denn nun die Rücktritte in dieser Periode so selten,

---

[1] R. Pauli, II, 315.

[2] „It is the opinion of ministers themselves that must determine the character of each particular measure, on which they are defeated." Hearn, S. 250.

[3] A. Todd (Aßmann), I, 112. R. Pauli, II, 572.

[4] R. Pauli, II, 573.

[5] Der Angriff auf Walpole im Jahre 1741 war noch in der alten Form der Adresse geplant. Er wurde vom Parlament abgeschlagen, ebenso wie am 15. März 1782 vom Unterhause ein Gründe anführendes Mißtrauensvotum gegen Lord North; er trat aber freiwillig am 20. März zurück. Dagegen wurden die Mißtrauenserklärungen gegen Pitt 1784 vom Hause angenommen, ohne daß er zurücktrat. Die Mißtrauenserklärung des Jahres 1841 unterscheidet sich also wesentlich dadurch von früheren, daß sie Erfolg hatte.

[6] Tadel und Mißtrauen können auch indirekt erklärt werden, z. B. dadurch, daß das Haus die Vorlegung von Dokumenten fordert oder sich der Leitung des Ministeriums nicht unterwirft. Vertrauenserklärungen sind im englischen Parlamente selten. A. Todd (Walpole), II, 121, 122. Vergl. über Vertrauenserklärungen S. 50.

wenn das Parlament Kabinettsvorlagen verworfen hatte? Dafür werden zwei Gründe angeführt. Erstens: bei Abänderungsverträgen solcher Entwürfe, das war allgemein anerkannt, müsse den Abgeordneten eine große Freiheit eingeräumt werden, da ihre Initiative zugunsten des Kabinetts geschmälert worden sei. Hieraus folge, daß für das Kabinett erst dann die Frage entstehe, ob es zurücktreten solle, wenn das Haus Anträge annehme, welche die beherrschenden Grundsätze des Entwurfes wichtiger Vorlagen verneinten. Im Jahre 1852 hatte der Ministerpräsident Lord John Russell eine Vorlage über die Einrichtung von Lokalmilizen eingebracht. Lord Palmerston begrüßte die Absicht als höchst zeitgemäß und unerläßlich. Nur „wollte er keine lokale Miliz haben, weil sie nicht eher verwendbar werde, als bis der Feind im Lande sei. Er verlangte hingegen die so einfache Ausbildung der alten Landwehr zu einer Reservearmee. So beantragte er denn in der Bill das Wörtchen: lokal zu streichen und dem Worte: verbessern hinzuzufügen: und zu konsolidieren“.[1] Dieser den Entwurf des Ministeriums grundsätzlich zu einer folgenschweren Vorlage verändernde Antrag wurde gegen das Ministerium angenommen, worauf es drei Tage später zurücktrat.

Der zweite Grund läßt erkennen, wie verhältnismäßig neu die Gesetzgebungsinitiative des Kabinettes noch war, als Peel die Mißtrauenserklärung gegen Melbourne beantragte. Damals behaupteten die Freunde des Ministerpräsidenten, „es liege wenig daran, ob eine Regierung ihre Gesetzesvorschläge durchsetzen könne, so lange sie nicht vom Parlamente wegen ihrer Handhabung der Verwaltung getadelt würde“. Lord John Russell bemerkte: bis auf Pitts Zeiten „erforderte das konstitutionelle Herkommen nicht, daß diejenigen, die an der Spitze der Regierung standen, die Initiative für gesetzgeberische Maßregeln ergriffen, ja, es erforderte während des größten Teiles des letzten Jahrhunderts nicht einmal, daß sie sich in übereinstimmender und konsequenter Weise, sei es an der Unterstützung oder der Bekämpfung der dem Parlamente unterbreiteten Maßregeln beteiligten“. Den Ministern seien insbesondere nach dem Reformgesetze von 1832 neue Verpflichtungen auferlegt worden, die sie einer stärkeren Kritik des Parlamentes und der Wähler aussetzten, weshalb man nicht erwarten dürfe, daß ihnen dieselbe Unterstützung gewährt würde, „als die Minister noch lediglich Verwaltungsakte zu verrichten hatten“.[2] Lord John, der für seine Behauptung eine ziemliche Zahl von Beispielen beibrachte, weshalb die Verhandlungen sehr lehrreich sind, wurde von Lord Macaulay kräftig unterstützt.[3]

---

[1] R. Pauli, III, 478.

[2] Todd (Aßmann), I, 114 f.

[3] Hearn, der auf dem Standpunkte Russells und Macaulays steht, sucht meines Erachtens etwas sophistisch zu beweisen, daß seit dem Tode Georgs IV. nur ein einziges

Aus diesen drei Gründen: Niederlage bei der Beratung von Regierungsvorlagen (im ganzen sechs), parlamentarischem Tadel (eins), Mißtrauenserklärung (zwei) sind drei Viertel aller Ministerien der oligarchischen Periode endgültig gescheitert. Nur eins wurde, wie schon erwähnt, durch den Tod des Ministerpräsidenten aufgelöst. Dies hatte sich in den vorhergehenden achtzig bis neunzig Jahren häufiger ereignet: es lösten sich aus diesem Grunde auf dasjenige Rockinghams 1742, Pitts 1806, Portlands 1809, Percevals 1812, Liverpools und Cannings 1827. Nur eins wurde 1834 vom König entlassen, was, wie man sich erinnern wird, unter Georg III. mehrmals vorgekommen war; es ist das letzte Beispiel dieser Art. Nur ein Ministerium, dasjenige des Earl Grey, trat im Jahre 1834 freiwillig zurück, weil es sich nach dem Ausscheiden mehrerer Mitglieder für zu schwach hielt. In Wirklichkeit gingen mehrere Ministerien dieser Zeit an ihrer Schwäche, an dem Mangel genügender, oder an lauer Unterstützung durch Abgeordnete und Minister zugrunde, nur ließen sie es zu einer Entscheidung durch das Unterhaus, zu feindseligen Handlungen kommen: so das zweite Ministerium Melbourne 1841 und das zweite Ministerium Derby 1859, die beide eine Mißtrauenserklärung über sich ergehen lassen mußten, weiter das erste Ministerium Derby 1852, dessen Budget Schiffbruch litt. Bemerkenswert ist es, daß ein Ministerium 1839 an der Bildung verhindert wurde, weil die Monarchin den Vorschlägen des in Aussicht genommenen Premiers nicht zustimmte (Peel; Bedchamber Question) und aus demselben Grunde Earl Grey im Jahre 1832 seine Entlassung nahm (Verweigerung des Pairsschubs), aber sein Amt wieder aufnahm, als Wilhelm IV. nachgab.

Wir wenden uns zu einer Betrachtung der Auflösungen dieser Periode.

Von den fünf außerordentlichen Auflösungen bespreche ich nicht diejenige Sir Robert Peels im Jahre 1835, denn seine Berufung zum Ministerpräsidenten nach der Entlassung Melbournes erfolgte unter sehr eigentümlichen Umständen. Peel war es nun, der im Jahre 1841 eine Mißtrauenserklärung gegen das Ministerium Melbourne beantragte, die vom Hause angenommen wurde. Aber auch jetzt noch zögerte es mit dem Rücktritt, es hoffte sich zu befestigen, wenn es die Auflösung hinausschöbe. „Den Ministern war die Auflösung viel früher über den Hals gekommen," schreibt Pauli, „als ihnen erwünscht sein konnte. Es fehlte an Zeit und Mitteln, um das Publikum von ihrer gründlichen Bekehrung zu überzeugen."[1] Sie unterlagen und es folgte das zweite Ministerium Sir

Ministerium wegen einer Gesetzgebungsfrage aus dem Amte geschieden sei. Aus den Belegen für seine Behauptung führen wir an: Wellington (1830, Zivilliste), Grey (1834, Uneinigkeit), Peel (1835, Zehntenfrage in Irland und andere Niederlagen), Melbourne (1841, Mißtrauenserklärung), Peel (1846, Irisches Sicherheitsgesetz), Derby (1852, Budget), Aberdeen (1855, Krimkrieg), Derby (1859, Mißtrauenserklärung). S. 226 f.

[1] Pauli, II, 525.

Robert Peels. Der dritte Nachfolger Melbournes, Lord Derby, war im Unterhause bei allen wichtigen Fragen in der Minderheit, aber er hoffte das Parlament erst im Herbste aufzulösen, um eine größere Anhängerschaft um sich zu sammeln und dann seine Haltung zu der Frage des Freihandels und der Korngesetze von der Haltung des neuen Parlamentes abhängig zu machen. Aber die Gegner waren wachsam. „Am 15. März 1852 rügte Lord John Russell heftig, daß die vorgeschlagene Verzögerung der Parlamentsauflösung und der Versuch des Ministeriums Derby die Staatsgeschäfte zu leiten, während es sich im Hause der Gemeinen beständlich in der Minorität befinde, verfassungswidrig und beispiellos sei.“[1] Obwohl es noch mehrere Niederlagen erlitt, entschied sich das Ministerium erst am 1. Juli zur Auflösung, die gegen das Kabinett entschied. Am 17. Dezember 1852 trat es zurück, als das von Disraeli entworfene Budget verworfen worden war. Der zweite Nachfolger des Grafen Derby, Lord Palmerston, schloß aus verschiedenen Anzeichen, daß die Stimmung des Landes ihm günstiger wäre, als diejenige des Parlamentes. Er war 1857 im Unterhause wegen gewaltsamer Maßregeln in Canton getadelt worden, aber das Oberhaus war mit ihm einverstanden, und die Mißbilligung des Unterhauses bezog sich nur auf diese Frage. Er beschloß daher das Parlament aufzulösen, und seine Berechnungen erwiesen sich als richtig. Schon im nächsten Jahre trat er wegen eines zweiten, früher besprochenen Tadels zurück, ohne das Haus aufzulösen.[2] Das folgende Ministerium Derby legte im Jahre 1859 dem Hause einen von Disraeli stammenden ungenügenden Wahlreformentwurf vor, der Spencer Walpole und Henley zum Austritt aus dem Ministerium veranlaßte und bei den Liberalen auf den heftigsten Widerstand stieß. Das Ministerium löste hierauf das Haus auf. Anstatt zu sagen, daß die Wahl um die Reform ausgefochten werden sollte, erklärte es, das Land solle entscheiden, ob es den Ministern vertraue. Die Wähler entschieden im Jahre 1859 gegen das Ministerium, wie ein ihm erteiltes Mißtrauensvotum bewies, worauf es aus dem Amte schied.

Wenn wir nun die hier und einige Seiten vorher erörterten außerordentlichen (nicht durch den Ablauf der Legislaturperiode veranlaßten) Auflösungen der drei ersten Perioden der Kabinettsregierung überblicken, um zu einem Urteil über ihren Anlaß, ihre Zweckmäßigkeit und ihr Wesen zu gelangen, so scheiden wir aus: die durch den Tod des Königs verursachten, die nach der Auffassung erfolgten, daß der Wille des Lebenden sie zusammenberufen habe,[3] weiter die Auflösungen, welche unter

[1] Todd (Aßmann), I, 125.

[2] „Long usage, however, had limited the right of each minister to one dissolution only.“ Spencer Walpole, A History of England, III, 290.

[3] Lord Mahon verweist auf folgenden Satz Blackstones: „The king is the

Georg III. erfolgten, um nach der Entlassung eines ihm mißliebigen Ministeriums den Nachfolgern eine Mehrheit zur Verfügung zu stellen, denn beide kommen nicht mehr vor, endlich die Auflösungen nach einem Reformgesetze, das eine neue Wählerschaft mit dem Wahlrechte ausgestattet hat. Wir erkennen dann, daß die drei Gründe, welche den Sturz eines Ministeriums herbeiführten, auch den Anlaß zu den übrigen Auflösungen gebildet haben.

Verwerfungen seiner Vorlagen sind bisweilen die Folge der Schwäche des Ministeriums, weil es dem Premier nicht gelingt, Männer mit einem erheblichen parlamentarischen Gefolge zu vereinigen, oder weil es sich auf verschiedenartige kleine Gruppen stützen muß, oder weil die Abgeordneten der beiden Parteien sich das Gleichgewicht halten. In den beiden ersten Fällen kann die Auflösung die Lage des Ministeriums nicht verbessern, wohl aber im dritten. Das Ministerium mag durch eine Auflösung, vielleicht unter Vorlegung eines neuen Programms, eine Verschiebung in der Zahl der Parteiangehörigen herbeiführen und damit den Stillstand der parlamentarischen Arbeit überwinden; freilich darf sie nicht gleich nach einer Neuwahl angeordnet werden. Und wenn eine wichtige Maßregel Schiffbruch gelitten hat, weil das Kabinett die Überzeugungen seiner Gegner nicht zu erschüttern vermochte und es aus Berichten seiner Agenten, aus der Presse zu erkennen glaubt, daß die Wähler mit der Haltung des Hauses nicht einverstanden sind, wird es gewiß kein Bedenken tragen, es aufzulösen. Tadel und Mißtrauenserklärung wird man von denselben Gesichtspunkten betrachten müssen. Ist die Meinung begründet, daß sie von der Mehrheit der Wähler nicht gebilligt werden und der Anlaß werden können, die Arbeitsfähigkeit und die Mitarbeit eines neuen Hauses zu erlangen, dann ist die Auflösung des alten am Platze. Erfolgreiche Auflösungen setzen also voraus, daß das Parlament die Wählerschaft nicht mehr richtig vertritt.

Die außerordentlichen Auflösungen dieser Periode erfolgten, wenn der Mangel an Übereinstimmung mit dem Parlamente zum Zusammenstoß geführt hatte. Die Wählerschaft sollte entscheiden, wer recht hatte. In keinem Falle wurde bezweckt, die Stimmung der Wähler über eine wichtige Frage zu erkunden. Auch wird nicht wegen Uneinigkeit der beiden Häuser Berufung an sie eingelegt.

Zweckmäßig ist die Auflösung, wenn die Lage eines fähigen Ministeriums durch Vermehrung seiner Parteigenossen verbessert wird. Ihren Zweck verfehlt sie, wenn sie ohne genügende Sicherheit des Erfolges unternommen wird. Nach der Prüfung der Auflösungen, die wir vorher besprochen haben, wird man sich kaum verhehlen können, daß sie nur das

head of parliament, and as the human frame cannot continue to exist when the head is cut off, so no more can the body politic.“ I, 177 (Kerr).

bestehende Kabinett stützen sollten. Dagegen ließ sich der Earl Grey, als er nach der Ablehnung der ersten Reformbill das Unterhaus auflöste, von dem höheren Beweggrunde leiten, die Durchführung einer von ihm als heilsam erachteten Maßregel zu sichern, nachdem er sich überzeugt hatte, daß das Unterhaus nicht die wahre Stimmung des Landes widerspiegelte. Diese Auflösung fand im Jahre 1831, in der Übergangszeit zwischen der monarchischen und oligarchischen Periode, statt, als die Mehrheit der Abgeordneten noch bestimmbar war.

Wenn es also nicht selten nur der Machttrieb ist, der den Minister die Auflösung dem Rücktritt vorziehen läßt, so muß es dem Parlament gestattet sein, das Land vor einer solchen Maßregel zu schützen, falls sie unzweckmäßig ist. In England wurde in dieser Periode dem Parlamente das Recht zuerkannt, an den König die Bitte zu richten, eine vom Ministerium geplante Auflösung nicht zu bewilligen. Im Jahre 1831 beabsichtigte das Oberhaus einen solchen Schritt gegen den Earl Grey zu unternehmen.

Über das Wesen der Auflösung, insofern sie die Rolle der Krone betrifft, wurde noch im Anfang dieser Zeit eine Auffassung geäußert, die man als Nachwirkung der Zeit Georgs III. betrachten möchte.[1] Melbourne setzte der Königin auseinander, daß eine Auflösung nicht bedeute einen Aufruf des Kabinetts an das Land um Unterstützung seiner Politik, als vielmehr einen Schritt der Königin zugunsten ihrer Minister. Deshalb sei der Wahlsieg der Gegner gleich einer Niederlage der Krone. Erst 17 Jahre später wurde ihr die Maßregel von einer anderen Seite gezeigt. Lord Aberdeen machte sie darauf aufmerksam, daß die Nichtgewährung einer Auflösung die Entlassung des Ministers bedeute, der sie darum bitte; sie bedeute eine Entlassung, für die das folgende Ministerium die Verantwortung übernehmen müsse. Seit jener Zeit hat die Königin Auflösungen nicht erschwert, während sie sie noch im Jahre 1846 als Hilfsmittel betrachtete, die nur im äußersten Notfalle, und wenn ein Erfolg zu erwarten sei, angewandt werden dürften.[2] Der Souverän tritt nun in den Hintergrund, und die Parteien wechseln nach ihrer Stärke miteinander ab.[3]

---

[1] Wie langsam alte Anschauungen aussterben, beweist auch folgender Vorfall. Um dieselbe Zeit wurde die Fassung der Thronrede gerügt, „durch welche das Publikum irregeführt werde, daß die Krone selber und nicht ihr verfassungsmäßiger Rat den Freihandel anpreise. Die trockene Antwort: es gelte ja als allgemeine Annahme, daß die Thronrede eine Rede der Minister" sei. Pauli, II, 592.

[2] W. Anson, I, 305 f.

[3] Darf ein nach einer Auflösung gewähltes Parlament eine bei der Wahl nicht erörterte Angelegenheit erledigen? Diese Streitfrage, zu der wir im nächsten Abschnitte zurückkehren müssen, ist nach Peels Beseitigung der Korngesetze oft aufgeworfen worden. Charakteristischerweise wurde sie in dieser Zeit überwiegend bejaht; man hielt noch das Parlament für souverän, nicht die Wähler. Je nach der Stellung des einzelnen zur Frage:

Wenn die Auflösung nicht als eine die Stellung des Monarchen unmittelbar berührende Angelegenheit angesehen wird, steht dem Ministerpräsidenten nichts im Wege, den Abgeordneten mit einer Auflösung zu drohen. Todd verwirft dies noch,[1] während heutige Staatsmänner die Drohung für erlaubt halten, um die Folgsamkeit und Wachsamkeit der eigenen Partei zu erhöhen und die mutwillige Angriffslust der feindlichen herabzustimmen. Überhaupt hat die Zeit noch eine hohe Vorstellung von den Pflichten des Fürsten, wenn er um die Erlaubnis angegangen wird, Auflösungen in Aussicht zu stellen oder anzuordnen.[2]

Dies aber führt uns hinüber zu einer Betrachtung, welche Stellung das Kabinett in der oligarchischen Periode zu dem Fürsten eingenommen habe.

Der König von England hat nach der juristischen Theorie noch heute alle Rechte, die seine Vorgänger nach dem Common Law besaßen, aber er kann sie nicht ausüben.[3] Daran verhindert ihn ein europäisches Schogunat oder, wie sich Shelburne ausdrückte, das dem Peishwah der Mahratten entsprechende Kabinett. Hearn stellte die Theorie auf, daß auch jetzt noch

Repräsentation oder Delegation? wird sie beantwortet werden müssen. Da sie uns nicht vorliegt, wenden wir uns zu einer anderen Seite des Vorganges. Die Wahlparole des Ministeriums Melbourne war wohlfeiles Brot und Abänderung der Korngesetze gewesen, die Schutzzöllner siegten, und deren Führer, Sir Robert Peel, schaffte die Korngesetze ab. Nun hat man dem Parlamente das Recht abgesprochen, die Getreidefrage zu entscheiden. Tatsächlich war sie doch die Achse des Wahlkampfes gewesen. Die Frage, die allein gestellt werden konnte, lautet: Durfte Peel sich an die Spitze der Freihändler stellen? Die scharfe Verurteilung, die Peel immer wieder vom Standpunkte der Parteitreue und Parteiregierung erfahren hat, ist gerechtfertigt. Aber nicht zu erkennen ist eine Ähnlichkeit der Abschaffung der Korngesetze mit der Verwandlung der dreijährigen Parlamentsdauer in eine siebenjährige im Jahre 1716, welche die Rechte der Wähler schmälerte; sie hätte ihnen bei der Wahl im Jahre 1715 unterbreitet werden müssen. Obendrein beging das Parlament die Ungerechtigkeit, sich nicht zwei Jahre später aufzulösen; selbstherrlich verlängerte es seine Lebensdauer.

[1] Es sei höchst ungehörig und verfassungswidrig, „auf eine Parlamentsauflösung als ein wahrscheinliches Ereignis hinzuweisen, um auf die Mitglieder einen Druck auszuüben. Denn die Parlamentshäuser müssen stets in der Lage sein, ein durch keinerlei Furcht, sei es von der Krone oder dem Volke, beeinflußtes Urteil über jede ihnen vorgelegte Frage abzugeben". Todd (Aßmann), II, 341. Vergl. dagegen Sidney Low, The Governance of England, S. 102 f.

[2] Hearn (S. 154 f.) führt Aussprüche von Burke und Peel über den Ernst einer solchen Maßregel an, und er behauptet noch „compliance with the request can only be meant to assist them against the hostility of Parliament". Todd (Aßmann, II, 334): „Eine wertvolle Garantie gegen den ungehörigen Gebrauch dieser Prärogative liegt darin, daß eine Auflösung nicht eher erfolgen kann, als bis sie vom Souverän ausdrücklich genehmigt ist, nachdem ihm alle Umstände erläutert worden sind und er dieselben reiflich erwogen hat." Es folgt dann eine längere Stelle, die Earl Greys, „Parliamentary Government" entnommen ist.

[3] „In theory the crown does every important act of executive government, in practice every such act must be done in conjunction with a minister responsible for the act." W. Anson, II, 1, 48.

der König ohne die Unterstützung und den Rat seiner Minister folgende Handlungen vornehmen könne: 1. Vertagung und Auflösung des Parlamentes, 2. Sanktion oder Verwerfung der Gesetzentwürfe, 3. die Ernennung einiger höherer Beamter, deren Stellen aus der Zeit des Common Law stammen (z. B. Privy Councillor, Lordkanzler, Staatssekretäre), 4. die Entfernung seiner Staatsdiener.[1] Auch Bagehot hat in einem bald zu nennenden Werke königliche Akte ernsthaft aufgezählt, die der Fürst nicht wollen kann, selbst wenn das Kabinett sie ihm anriete: z. B. den Verkauf sämtlicher Kriegsschiffe, die Entlassung des stehenden Heeres. Wir werden sie nicht weiter erwähnen.

Nun sind Rechte ohne die Macht, sie durchzusetzen, wertlos, eine Überzeugung, die von keiner Wissenschaft so überzeugend dargetan wird, wie von der Politik. Wir müssen uns daher darüber klar werden, wo der König eine Stütze zur Durchsetzung seiner Rechte finden kann. Sie kann offenbar nur entweder vom Volke oder vom Parlamente geboten werden. Sehen wir nun, welches tatsächlich das Verhältnis des Königs zu Kabinett, Parlament und Volk ist; beseitigen wir aber vorher noch ein Mißverständnis. Das englische Wort crown wird häufig durch Krone verdeutscht, im Englischen bedeutet es heutigentags gewöhnlich, nicht regelmäßig, Kabinett, Regierung, Fiskus, weil das Kabinett die Rechte der Krone tatsächlich ausübt.

Im Anfang der oligarchischen Periode sind die Befugnisse des Monarchen gegen die Zeit Georgs III. sehr vermindert. Die Bestimmung der politischen Ziele ist nun ganz auf das Kabinett übergegangen, und was die Ernennung der Minister betrifft, so ist es schon unter Wilhelm IV. zur Regel geworden, daß der König nur den Ministerpräsidenten wählt, der seine Amtsgenossen kürt. Mit der Entlassung des Ministerpräsidenten treten seine sämtlichen Parteifreunde zurück; aber daß einzelne Minister ausscheiden, ereignet sich häufiger als jetzt.[2] Wir sahen schon, daß die

---

[1] W. Hearn, S. 99. Über das Recht der Auflösung siehe auch A. Todd (Aßmann), II, 349, Todd (Walpole), II, 128, erschienen 1892, W. Anson, I, 304, erschienen 1907.

[2] Rücktritte einzelner Minister kommen in dieser Periode (und auch seltener jetzt noch) vor, wenn sie ihre Amtspflicht nach dem Urteil des Parlamentes vernachlässigt haben (1), wenn sie mit der Haltung des Kabinetts in einer bestimmten Frage nicht einverstanden sind (2), wenn sie Schwierigkeiten, die dem Kabinette erwachsen könnten, vorbeugen wollen (3). Lowe trat 1864 zurück, er war beschuldigt worden, die Berichte der Schulinspektoren verstümmelt zu haben und wurde von Palmerston schlecht unterstützt; bei genauerer Prüfung stellte sich seine Unschuld heraus; er rächte sich durch heftige Angriffe auf die Reformbill Gladstones. Spencer Walpole trat zurück, weil er die Reformbill Disraelis nicht billigte, im Jahre 1886 Lord Randolph Churchill aus Mangel an Übereinstimmung mit dem Ministerium über Heeresausgaben (1). Im Jahre 1855 schieden drei Männer (unter ihnen Gladstone) aus, weil sie die Haltung Palmerstons zur Untersuchung über den Krimkrieg nicht billigten, 1914 Morley, Burns, Trevelyan aus dem Ministerium Asquith, unzufrieden mit dessen Kriegspolitik (2). Zwischen 2 und 3 folgender Fall. Lord Ellenborough, im Parlamente angegriffen, weil er 1858 eine den Generalgouverneur von Indien tadelnde Depesche

Schwäche Georgs IV., der unpolitische Beruf, den sein Nachfolger vor seiner Thronbesteigung ausübte, eine Entwicklung beschleunigten, welche das Geschlecht und die Jugend der Königin Viktoria abschlossen. Lange mußte sie zu den Ministerpräsidenten, wie zu ihren Lehrern, aufblicken, bis sie dann in ihrem Gemahl eine Stütze erhielt, der sie noch zu früh beraubt wurde. Es ist bekannt, mit welcher Selbstüberhebung ihr Palmerston begegnete. Sie mußte ihn im Jahre 1850 ersuchen, seine Vorschläge klar auszudrücken, das Beschlossene nicht nachträglich zu verändern, sie über alles genau und frühzeitig zu unterrichten.

Der Fürst ist nun für gewöhnlich gleichsam das ausführende Organ des Kabinetts.[1] Dessen Politik kann ohne seine Zustimmung nicht ausgeführt werden. Wenn sie ihm vom Premier vorgetragen wird, ist er berechtigt, zu raten, zu warnen und aufzumuntern; welche Bedeutung das Kabinett seinen Ratschlägen, Aufmunterungen und Warnungen beilegen will, hängt allein von dem Ministerium ab.[2] Der Widerspruch dieser Urteile klärt über das Wesen des englischen Kabinetts genügend auf. Freilich kann er seine Zustimmung versagen. Dann muß das Ministerium zurücktreten. Er kann auch das Ministerium entlassen.[3] Wenn der König aber kein Ministerium findet, das seine Politik vertritt, muß er nachgeben. Ebenso, wenn ein dem Könige ergebenes im Parlamente oder nach einer Auflösung bei der Wahl geschlagen wird. Er wird sich folglich nur dann zu einem so kühnen Schritte entschließen, wenn er die größte Gewißheit erlangt hat, daß das Kabinett und die Mehrheit des Unterhauses in sehr wichtigen Angelegenheiten nicht mit der öffentlichen Meinung übereinstimmen. Also nur in sehr seltenen Fällen!

Das Einspruchsrecht des Königs gegen Parlamentsbeschlüsse hält die Mehrheit der Engländer, welche hierüber geschrieben haben, für erloschen, da es zuletzt von der Königin Anna und nur ein einziges Mal ausgeübt worden sei. Wilhelm III. habe es noch kräftig gehandhabt, weil er nicht mehr wie seine Vorgänger von Gesetzen entbinden oder sie aufheben oder neue Wahlflecken habe schaffen können. Nach der endgültigen Auf-

veröffentlicht hatte, trat zurück. Der Ministerpräsident erklärte später, er billige die Depesche, mißbillige ihre vorzeitige Veröffentlichung. Im Jahre 1855 trat Lord John Russell zurück, nachdem das Unterhaus ein Mißtrauensvotum gegen das Ministerium beschlossen hatte, weil Lord J. Russell Verpflichtungen wegen eines Friedensvertrages in Wien eingegangen war, die vom Kabinette nicht genehmigt wurden, ohne daß er aus dem Kabinette ausgeschieden war (3).

[1] „Then the king governed through ministers, now ministers govern through the instrumentality of the crown." Anson, II, 41.

[2] „Though decisions must ultimately conform to the sense of those who are to be responsible for them, yet their business is to inform and persuade the Sovereign, not to overrule him." Gladstone, Gleanings of Past Years, 1879, I, 232.

[3] „Unconditionally entitled to dismiss the Ministers, the Sovereign can, of course, choose his own ministers. He may defy the Parliament, if he can count upon the people." Gladstone a. a. O., S. 231.

richtung der parlamentarischen Regierung sei es überflüssig geworden. Solange Gewaltentrennung herrschte, solange die Gesetzgebungsinitiative beim Unterhause, die Bestätigung der Entwürfe bei der Krone war, solange hätte es Daseinsrecht gehabt. Die Gewaltenvereinigung lasse es unmöglich erscheinen, daß ein Entwurf ohne die Zustimmung des Monarchen eingebracht werden könne, daher sei ein nachträglicher Widerspruch undenkbar. Die Königin habe ja Gelegenheit, sagte etwa Lord Derby, ihr Urteil über alle Vorlagen abzugeben, ehe sie dem Parlamente unterbreitet würden, folglich trage das Veto nichts zur Macht der Krone bei. Wenn die Betrachtung die formelle Einwilligung des Königs der materiellen gleichsetzt und nicht über den Beginn der Entwicklung eines Gesetzes hinausgeht, befriedigt die Erklärung. Bedenkt man aber, daß Gesetze häufig eine vom ersten Entwurfe verschiedene Gestalt annehmen, dann muß man schon, wie Lord Palmerston, den Rücktritt der Minister ins Auge fassen, falls es ihnen bei den Kammerberatungen nicht gelingt, die Zustimmung zu ihren Vorlagen zu gewinnen. Woraus sich ergibt, daß, wie ja auch dieser Staatsmann ausdrücklich erklärte, das Einspruchsrecht nicht erloschen sein kann. Und wer da weiß, daß die Seele der britischen Politik stets Zweckmäßigkeit geheißen hat, ist überzeugt, daß sich die Engländer über die Auferstehung des Toten unter der Ägide des Kabinetts freuen werden, wenn sie der Lösung einer schweren und schwierigen Frage dienlich sein sollte.[1] Bis dahin wird, wie jetzt, das Entgegenkommen kluger Menschen alle unnötigen Schwierigkeiten aus dem Wege räumen, ehe eine Vorlage im Parlamente eingebracht wird. Betonte doch Gladstone, daß die englische Verfassung mehr als jede voraussetze „the good sense and faith of those who work it", und daß nichts verderblicher wäre, als wenn die Parteiführer anfingen, sich wie Jockeis oder Anwälte prozessierender Parteien zu betrachten. Soweit die politische Erwägung.[2]

Da alle Gesetzentwürfe, bevor sie dem Parlamente vorgelegt werden,

[1] Wie man die Prärogative bei der Abschaffung des Offizierstellenverkaufs wieder galvanisierte, weil das Parlament ihr feindlich war, The Political History of England, XII. 250.

[2] Gleanings, I. 245. — Was die juristische betrifft, so führt G. Jellinek (Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 681) treffend aus, daß das Veto nicht erloschen sei, da der Monarch stets seine Zustimmung zu den Gesetzen gegeben habe und die königliche Sanktion zu deren Gültigkeit erforderlich sei. Wenn er sie verweigerte, würde keine Macht der Welt ihn rechtlich dazu zwingen können. Der Nachdruck muß auf „rechtlich" gelegt werden. Unbedingte Zustimmung verdient auch der Gedanke, daß niemand die Königin hätte zwingen können, ihr eigenes Todesurteil zu unterschreiben. Aber glaubt jemand, der die Engländer aus der Nähe, der Geschichte oder nur aus den Erfahrungen dieses Krieges zu beurteilen gelernt hat, daß sie sich durch juristische Theorien an der Durchsetzung ihres Willens hindern lassen würden? Karl I. ist hingerichtet worden, ohne sein Todesurteil unterschrieben zu haben. Wenn nötig, würden sie auch für die gewaltigsten Rechtsbrüche die juristische Form zu finden wissen, wie die Geschichte der Entthronung Jakobs II. und der Thronbesteigung Wilhelms III. beweist.

vom Fürsten gebilligt werden müssen, weshalb sondert da die englische Theorie bis auf den heutigen Tag noch eine besondere Klasse von Vorlagen aus, die, wenn die Krone nicht zustimmt, nicht eingebracht werden dürfen, oder, wenn sie von dem Parlamente schon beraten würden, zurückgezogen werden müßten? Es sind Vorlagen, welche die hergebrachten Rechte der Krone, insbesondere das Anstellungsrecht, oder ihr Vermögen schmälern würden. Eine einfache Forderung der Gerechtigkeit ist es, daß die Krone zuvor um ihre Einwilligung ersucht wird. Da nun die Prärogative der Krone nicht ohne das Kabinett wirksam werden kann, so handelt es sich nicht um persönliche Rechte des Fürsten — mit einer Ausnahme, wie wir gleich sehen werden —, sondern um Rechte des Kabinetts, die geschützt werden sollen. Einige Beispiele werden den Verhalt klarlegen.

Die Krone, d. h. the First Lord of the Treasury und der Lord Chancellor, haben das Recht, kirchliche Ämter zu vergeben. Dieses Recht auf die Vergebung von Pfründen in der schottischen Kirche wurde im Jahre 1843, im Jahre 1844 für die Diözese Bangor bedroht. Die Vorlagen wurden daher nicht Gesetz. Im Jahre 1865 beabsichtigte eine Unternehmung, eine Eisenbahn durch den Greenwicher Park zu legen, in dem sich ein Observatorium befindet. Die Krone, welcher der Park gehört, nahm an, daß die Eisenbahn die wissenschaftlichen Beobachtungen dieser Anstalt erschweren würde; so versagte die Königin ihre Zustimmung auf den Rat des First Commissioner of Works. Im Jahre 1871 wünschte eine Gesellschaft eine Eisenbahn durch den Windsorer Park zu führen, der bekanntlich ebenfalls der Krone gehört. Da man befürchtete, daß sie den malerischen Charakter der Landschaft zerstören würde, riet das Finanzministerium der Königin, ihre Zustimmung nicht zu geben. Was nun die Ausnahme betrifft, so tritt sie dann ein, wenn Einnahmen aus dem Vermögen der Krone unmittelbar dem Fürsten zufließen, wie die Einkünfte des Duchy of Lancaster. Wenn sie durch eine Vorlage geschmälert werden sollten, so würden seine persönlichen Rechte betroffen werden, und ohne seine Einwilligung könnte der Entwurf nicht Gesetz werden.[1]

Auch bei der Ausübung des dritten Rechtes, des Rechtes, die Minister zu ernennen und zu entlassen, ist der Fürst nur ausführendes Organ: nicht des Kabinetts, sondern des Parlamentes, richtiger der Unterhausmehrheit. Denn sie bezeichnet denjenigen Abgeordneten, den sie der höchsten Macht im Staate würdig erachtet, er wählt seine Amtsbrüder aus denjenigen Männern, die im Parlamente ein Gefolge um sich geschart haben, das ihn dort unterstützen wird, oder er wählt sie aus früheren

[1] Diese Rechte genießen einen besonderen Schutz, wenn ein Abgeordneter eine derartige Vorlage einbringt. Hat er doch nicht, wie die Regierung, Gelegenheit gehabt, sich mit dem Souverän ins Einvernehmen zu setzen. Der Sprecher verhindert in einem solchen Falle die Weiterberatung.

Ministern seiner Partei. Gewiß darf hierbei der Monarch Wünsche äußern, aber ob sie gewährt werden, ist ungewiß. Auch die zu Entlassenden bezeichnet die Unterhausmehrheit durch eine der drei vorher besprochenen Methoden: Verwerfung wichtiger Vorlagen, Tadel, Mißtrauenserklärung. Ihnen kann jedoch der Fürst durch die Auflösung des Unterhauses zu Hilfe kommen, wenn die Wähler mit den von den Abgeordneten Geschlagenen übereinstimmen.

Stets also (Vertagung und Auflösung, Veto, wenn es noch einmal ausgegraben werden sollte, Ernennung und Entlassung der Minister, Bestimmung der Politik) handelt der König nach dem Rate des Ministerpräsidenten oder den Andeutungen des Parlamentes. Ist ihm eine Sphäre freier Entscheidung außer dem auf Seite 96 besprochenen Falle geblieben? Folgende sind denkbar. Er vertagt das Parlament kraft eigenen Entschlusses zur Beruhigung der Leidenschaften, wenn beide Parteien sich in höchster Erregung befänden und der Premier die Vertagung mißbilligte. Er löst das Unterhaus auf, das in handgreiflichem Widerspruch mit der öffentlichen Meinung stände, obwohl das Kabinett diesem Schritte widerstrebte.[1] Er wirkt auf Commons und Lords ein zur Wiederherstellung der sonst nicht zu erreichenden Eintracht von Unterhaus und Oberhaus (so Viktoria 1869 und 1884). Er zwingt den Ministerpräsidenten zurückzutreten, wenn er sich weigert, um die von ihm gewünschte, dem Unterhause unerwünschte, aber dem Lande erwünschte Auflösung einzukommen. Er ernennt den Ministerpräsidenten, wenn ein anerkannter Führer der Mehrheitspartei fehlen sollte oder sich die anderen Führer nicht über ihn einigen könnten.[2] Solche Äußerungen des königlichen Willens sind folglich nur in ganz außerordentlichen Zeitläuften denkbar.[3]

Ist der König verantwortlich, wenn er, unberaten von seinen Helfern, nach eigenem Ermessen gehandelt hat? Die strenge Theorie behauptet:

---

[1] „The cases (die Praxis Georgs III. und Wilhelms IV.) serve to remind us that the prerogative might conceivably be a resource where a Ministry and House of Commons were alike out of harmony with the country and were unwilling to admit the fact.“ Anson, I, 309.

[2] Nach Anson II, 39 wählt der Fürst den Ministerpräsidenten, wenn „party lines become indefinite“ (1846) oder „the leader is not obvious“ (1859, 1894). Ebenso Lowell, Government of England, Kap. 2. Nach Hatschek könnte der Fall sich nicht ereignen. „Ist es zweifelhaft, wer der anerkannte Leader der Partei ist, ... so geht der Bestellung durch die Krone noch eine Parteiversammlung der Leaders voraus, die dann den anerkannten Hauptleader als den künftigen Premier anerkennen.“ Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland, 1914, S. 110. Diese Auffassung scheint die Verallgemeinerung der Vorgänge bei der Berufung eines liberalen Premiers zu sein.

[3] Unter der Königin Viktoria sind die Rechte des Souveräns noch weiter geschmälert worden. Es wurde ihm der militärische Oberbefehl abgenommen, das Begnadigungsrecht ging auf den Home Secretary, die Verleihung von Titeln, Würden ganz auf den Premier über.

der König ist unverantwortlich; für jede seiner Handlungen haftet ein Minister. Hätte der König das Parlament aus eigenem Entschlusse aufgelöst, so würde derjenige Minister verantwortlich sein, welcher nach der Auflösung an die Spitze des Kabinettes berufen würde. Diese Lösung der Problems entspricht der strengen Doktrin; die seelische Wurzel des Doktrinariums ist ja meistens Denkträgheit. Andere Geister, die den engen Zusammenhang von Selbsttuen und Selbstverantwortlichkeit verstehen, widersprechen dieser Auffassung. So sagt Hearn: „It is not however easy to understand the precise nature of this responsibility (nämlich des Ministers, der eine Handlung nicht angeraten hat). No man can be criminally responsible for an act which he neither did nor advised, and to which he was not in any way privy."[1] Mit dieser Gegenüberstellung müßte es sein Bewenden haben, selbst wenn wir die Absicht hätten, auf Fragen des englischen Staatsrechtes einzugehen. Kein Zweifel, daß auch in England Raum für eine selbständige Tätigkeit des Königs ist, aber die englische Theorie geht vorsichtig an dem Problem vorbei, denn es würde sie in Gegensatz zu den Grunddogmen von der Verantwortlichkeit der Minister und der Unverantwortlichkeit des Königs bringen. Wenn sie es erörtert, widerspricht gewöhnlich die eine Hälfte der anderen, wie auch die neue Ausgabe Todds beweist.[2] Bemerkenswert sind dagegen die Ausführungen Lowells in dem zweiten Kapitel seines Werkes.

Welche Stellung zu der Monarchie die Engländer einnehmen mögen, selbst nüchterne Politiker halten sie für nützlich. Die Erfahrungen zweier Revolutionen haben sie gelehrt, daß nach ungeheuren Irrungen und Verlusten England wahrscheinlich doch wieder zu dieser dem Volkscharakter entsprechenden Staatsform zurückkehren würde.[3] Weiter haben sie gelernt, daß die Monarchie billiger als die Republik ist; selbst ein Republikaner hat es ihnen gesagt.[4] Auch schätzen sie sie als ein „connecting link" zwischen den weit zerstreuten Bestandteilen des britischen Imperiums; der König und die Flagge sind Bindeglieder von der Hudsonbai bis nach Neuseeland, vom Kap der Guten Hoffnung bis zum Himalaja. Sie berechnen den Nutzen, den die dynastischen Beziehungen der königlichen Familie dem Lande bringen, zudem dem Fürsten im Gebiete der auswärtigen Politik eine etwas weitere Einwirkung ermöglicht ist; hat doch hier die Königin Viktoria, von ihrem Gemahl beraten, mehrfach einen mäßigenden Ein-

[1] A. a. O., S. 98.

[2] Todd (Aßmann), I, 191, Todd (Walpole), I. 108 f.

[3] Vergl. Locke, Second Treatise, 223.

[4] „People have now learned that republics are not economical and that the real cost of maintaining the throne is relatively small." Lowell, new ed. 1912, S. 51. Als ich im August 1905 in Norwegen einen Norweger fragte, ob die Republik eingeführt werden würde, antwortete er: „Nein, sie ist zu teuer."

fluß ausgeübt;[1] auch kennen wir alle das Schaffen Eduards VII.[2] Und eine so vornehme reiche Gesellschaft, die in steigendem Maße fremde Gesellschaften, besonders die amerikanische, anzieht, bedarf eines königlichen Hauptes, dessen Pflichten Eduard VII. in vorbildlicher Weise erfüllte, während die Königin Viktoria sie lange zum Schaden des königlichen Ansehens vernachlässigte.[3]

Erst am Ende der Darstellung dieser Periode dürfen wir eine wohltätige Bewegung erwähnen, die zwar in ihr beginnt, sich aber in die folgende erstreckt. Es ist die Reform des Beamtentums.

Parteiregierungen leiden unter der Unsicherheit des Daseins. Deshalb suchen sie sich mit allen Mitteln zu befestigen und Anhänger zu gewinnen. Eines der Mittel besteht darin, die Staatsstellen unter ihre Anhänger zu verteilen. Solange die parlamentarische Regierung ihren ursprünglich aristokratischen Charakter nicht verleugnet, ist es nicht ausgeschlossen, daß gebildete Männer angestellt werden und man den Parteidienst auch mit Titeln, Orden, Ehrenstellen vergilt. In der Demokratie nimmt die Gefahr einen schädlicheren Charakter an. Denn nun wird der Anspruch erhoben, daß alle Stellen allen Bürgern zugänglich sind, weshalb die Anforderungen auf das bescheidenste Maß herabgedrückt werden müssen, daß für alle Dienste gezahlt wird, daß insbesondere für die unteren gute Gehälter ausgeworfen werden, während keine Vorsorge getroffen wird, um Bewerber für die höheren Stellen zu gewinnen.

Es war ein Verdienst englischer Staatsmänner der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre, daß sie den Eintritt in die staatliche Beamtenlaufbahn von bestandenen Prüfungen abhängig machten. Der eine war Gladstone, der andere der mehrfach genannte Lowe, der, wie viele Liberale dieser Zeit, ein entschiedener Gegner der Demokratie war, die er aus eigener Anschauung in Australien hatte gründlich kennenlernen. Sir Stafford Northcote, der spätere Lord Iddesleigh, und Sir Charles Trevelyan hatten im Auftrage Gladstones die Frage studiert und sich für die Einführung des Systems im Jahre 1854 entschieden. Im Jahre 1855 wurde eine Prüfungsbehörde eingerichtet und durch den Erlaß von Prüfungsvorschriften die Angelegenheit im Jahre 1870 von Lowe endgültig

[1] Nach seinem Tode hat sie im Jahre 1864 in der Thronrede, die ihr von den Ministern vorgelegt wurde, einige kriegerische Stellen aus eigenem Entschlusse gestrichen.

[2] Anson drückt dies sehr schön aus: Eduards des Siebenten „international courtesies lead valuable aid to the pacific policy of the Foreign Office". II, 129.

[3] Schon im Altertum hat nach Strabo (XIV, 1) ein gesellschaftliches Königtum bestanden: „Dieser (so berichtet Pherekydes von Androklus, dem Sohne des Königs Kodrus in Athen) habe Ephesus gebaut ... noch jetzt werden seine Nachkommen Könige genannt und haben einige Vorrechte, den Vorsitz bei den Kampfspielen und den Purpur, das Zeichen des königlichen Geschlechts, einen Stab statt des Szepters und die Verwaltung des Tempels der Ephesischen Diana."

geregelt. Vielleicht wäre dies nicht so leicht gelungen, wenn die Zivildienstreform durch Gesetz hätte eingeführt werden müssen, aber es geschah auf dem Verordnungswege. Auch die Abschaffung des Stellenkaufes im Heere, die im Parlamente heftigstem Widerstande begegnete, konnte nur mit Hilfe der königlichen Prärogative im folgenden Jahre durchgesetzt werden.

Offene Wettbewerbsprüfungen bestehen erst seit 1870 für denjenigen mittleren und höheren Staatsdienst in England und den Kolonien, der nicht eigentümliche Geistes- und Charaktergaben erfordert. Es sind die sogenannten Clerks, meistens Männer mit Universitätsbildung, die auf Grund von Wettbewerbsprüfungen angestellt werden. Die Kandidaten für Ausnahmestellungen werden nicht geprüft oder vorher ausgewählt und dann geprüft (beschränkter Wettbewerb). Für die Bekleidung der höchsten Stellen (z. B. ständige Unterstaatssekretäre) sind Prüfungen nicht vorgesehen. Sie werden frei ernannt und ihre Stellen nicht regelmäßig durch Beförderung besetzt; zuweilen werden Nichtbeamte gewählt.

Die oligarchische Periode wird auch jetzt noch oft die klassische Zeit des englischen Parlamentarismus genannt. Zwei Tatsachen scheinen dafür zu sprechen. In diesen fünfunddreißig Jahren fangen fremde Länder an, die englischen Einrichtungen nachzuahmen. Parlamentarische Regierung sei das Rezept, das die Engländer allen Völkern empfehlen, meint L. Bucher; wenn nur erst die Formen da seien, so heiße es, dann fände sich allmählich der Geist herein. Aber die Setzlinge, die die englische Diplomatie gepflanzt, seien schlecht fortgegangen. Parlamentarische Regierung zwischen den festländischen Parteien sei unmöglich, der Parlamentarismus des Festlandes bestände in einem Kreislauf von Revolutionen.[1] Die andere Tatsache ist die rasch anschwellende Literatur über dieses System. Wir dürfen stolz darauf sein, daß die deutsche sich so früh des Problems bemächtigt hat. Schon im Jahre 1845 hat Stahl in seiner Schrift „Das Monarchische Prinzip“ das Wesen des englischen Parlamentarismus zum Unterschiede von dem konstitutionellen Prinzip klar aufgezeigt, zehn Jahre später beschrieb ihn Lothar Bucher[2] in aller Schärfe, wie er ihn kennenlernte, zwei Jahre nach Buchers Werk erschien der erste Band von Gneists bewundernswertem, heute überholten englischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Ein Jahr nach diesem wurde des Earl Grey Werk „Parliamentary Government“ veröffentlicht, dessen Wert

[1] S. 343, 192.

[2] Buchers Darlegungen über die auswärtige Politik und die Parteien sind auch heute noch schätzenswert, und ebenso geistvoll wie unbeachtet ist die Darlegung, in welchen zwei Fällen die öffentliche Meinung ursprünglich und zuverlässig ist.

über die Bedeutung einer Gelegenheitsschrift zur Wahlreform hinausgeht. Erwähnen wir noch, daß Lord Broughams Werke und eine Sammlung von Aufsätzen von Sir G. Cornewall Lewis neue Aufschlüsse über die politische Geschichte Georgs III. gaben, daß diese ursprünglich in der „Edinburgh Review" veröffentlichten Essays an die um die Mitte des Jahrhunderts rasch aufeinanderfolgende geschichtliche und Memoirenliteratur jener Zeit anknüpften und daß der Titel der 1864 erschienenen Sammlung lautet „Essays on the Administration of Great Britain from 1783 to 1830".

Dann aber, am Ende dieser Periode, erscheinen fast zugleich drei Bücher über die parlamentarische Kabinettsregierung: Bagehots „The English Constitution", das aus Aufsätzen in der „Fortnightly Review" zusammengetragen, ihre Probleme aus der Höhe einer leichtverständlichen Psychologie und Staatsphilosophie erfaßt und wegen seiner breiten, gefälligen Schreibart viel gelesen und geschätzt wurde und in England noch jetzt geschätzt wird. Wahrscheinlich wird der Fremde zwei in den englischen Kolonien geschriebene Darstellungen höher bewerten: des Australiers Hearn „The Government of England" und des Kanadiers Todd „Parliamentary Government in England", dessen zweiter Band einige Jahre später herauskam.[1]

Beweisen nun diese Nachahmungen und diese anwachsende Literatur die aufgestellte Behauptung? Ich vermag die Frage nicht zu bejahen, aber meine Antwort hier noch nicht zu begründen. Wenn am Ende des folgenden Abschnittes die bisherige Entwicklung der parlamentarischen Kabinettsregierung überblickt werden kann, werde ich es versuchen.

Anhang

Francis Holland (May's Constitutional History of England, 1912, III, 19) schreibt über das Unterhaus dieser Periode: „A House of Commons, once elected, had much more freedom of action than it has now. The Government did not regard a defeat in the House, except on very crucial matters, as a summous to resign or to dissolve, since the majority was held to have been chosen to exercise a general control over legislation and administration, and, while maintaining the general principles of the party, by no means to be bound to endorse all the actions and legislation of particular ministries. Thus in 1850 the Russell Ministry was defeated in 12 divisions, in 1851 in thirteen; in each of the sessions of 1853 and 1854 the Aberdeen Ministry was defeated fifteen times; and Lord Palmerston, in spite of his great popularity, sustained with much cheerfulness an equal number of reverses in 1856. A political campaign conducted by Cabinet Ministers or ex-Cabinet Ministers in furtherance of some legislative project was unknown. Statesmen occasionally made speeches at banquets or in their constituencies, and at such

[1] Einige spätere, noch nicht erwähnte Werke! Torrens, History of Cabinets, 1894 (reicht bis Georg III.); Bisset, History of the Struggle for Parl. Government, 1877 (1. Bd. bis Pyms Tod, 2. bis Hinrichtung Karls I.); Raven, Parl. History of E. from the passing of the reform bill of 1832, 1885 (Übersicht über die gesetzgebende Tätigkeit des P., bis zum dritten Reformgesetze nach Jahren geordnet).

times sometimes took the country into their confidence as to the measures they inteaded to produce; but, as was truly observed by Bagehot, „the mass of the ‚ten-pound‘ householders did not really form their own opinions, and did not exact of their representatives an obedience to those opinions.“

An dieser Stelle hat Holland zwei Tatsachen miteinander verbunden, ja in eine einzige zusammengezogen, die auseinandergehalten werden müssen. Er ist daher auch in den Irrtum geraten, sie einer einzigen und derselben Ursache zuzuschreiben. Diese beiden Tatsachen sind: 1. die größere Freiheit der Abgeordneten und 2. die geringe Gefährdung von Kabinetten, deren Vorlagen im Unterhause verworfen worden waren, verglichen mit der geringeren Freiheit der heutigen Abgeordneten und der größeren Gefahr heutiger Kabinette nach parlamentarischen Niederlagen. Diese beiden Tatsachen haben keinen inneren Zusammenhang. Was die größere Freiheit der Parlamentsmitglieder betrifft, so war sie die Folge davon, daß damals noch kein erweitertes Wahlrecht (1914 annähernd sieben Millionen Wähler bei einer Bevölkerung von 46 bis 47 Millionen) und kein Kaukus bestanden, wie im folgenden Kapitel dargelegt werden wird, welcher dann die weitere Folge hatte, den politischen Betrieb immer mehr außerhalb des Parlamentes zu verlegen. Für die andere Tatsache aber, die geringere Gefahr des Ministersturzes infolge gescheiterter parlamentarischer Vorlagen haben wir die beiden Gründe nach der zeitgenössischen Auffassung so ausführlich entwickelt, daß sie mit dem später wirkenden des Kaukus nicht verwechselt werden können. Die Abgeordneten müssen, so urteilt die Zeit, für beschränkte Initiative durch ein größeres Maß von Kritik gleichsam entschädigt werden, und der Grundsatz der Verantwortlichkeit des Kabinetts für die Gesetzgebung ist noch bestritten. Nur Tadel und Mißtrauenserklärung sollen die Regierung zwingen können, zurückzutreten.

Aber selbst heute noch, obwohl der Beruf des Ministeriums, die Gesetzgebung zu leiten, anerkannt ist, wird nicht jede Niederlage der Regierung, die ihre Vorlagen erleiden, als genügender Grund zu ihrem Rücktritt betrachtet. Nur dann, wenn klar aus der Niederlage hervorgeht, daß die Stärkeverhältnisse sich dauernd und stark zu ihren Ungunsten verschoben haben und es sich um eine wichtige Frage handelt, wird sie das Feld ihren Gegnern überlassen müssen. Daher kann eine ungünstige Zufallsabstimmung (snap-vote) durch einen späteren Sieg des Ministeriums wieder gutgemacht werden, wenn das Ministerium über eine starke Mehrheit verfügt, die zwar verhindert war, bei der Abstimmung anwesend zu sein, aber bei einer späteren in voller Stärke aufzutreten vermag. Eine ungünstige Zufallsabstimmung ist dagegen für ein Kabinett mit schwacher oder schwindender Mehrheit gefährlich, weil es nicht hoffen darf, die Kraftprobe erfolgreich zu bestehen. Die Einpeitscher solcher Ministerien sind daher sehr wachsam und ihre Premiers sind geneigt, selbst nach unbedeutenden Niederlagen zurückzutreten.

Lord Rosebery trat 1895 nach einem solchen snap-vote zurück. Gladstone hatte sich ein Jahr früher zurückgezogen, weil das Kabinett seine Anregung, das Unterhaus wegen verschiedener Niederlagen im Oberhause aufzulösen, nicht billigte. Er wollte es reformieren. Dazu kamen die Schwierigkeiten, die das Newcastle Programme (von dem im folgenden Kapitel die Rede sein wird) bereitete und eine Spannung im Kabinette zwischen dem Imperialisten Lord Rosebery und dem Kleinengländer Harcourt, der, obwohl erheblich älter, nach dem Rücktritt Gladstones nicht zur Kabinettsbildung von der Königin Viktoria berufen worden war.

Beachtenswert ist folgende Meinung L. Courtneys: „A vote of the House adverse to the judgment of the Ministry ... upon some secondary matter ... need not be regarded as significant ... A Ministry conscious of growing divergence between itself and the House of Commons ... may, however, treat as serious an adverse vote which in itself is trivial.“ The working constitution of the United Kingdom and its outgrowths. 1901, S. 8.

5. Die demokratische Periode

Die vierte und bisher letzte Periode der englischen Kabinettsregierung, die demokratische, umfaßt die Jahre 1867 bis zur Gegenwart, richtiger bis zum Herbste 1914. In diesem langen Zeitraume haben drei folgenschwere Vorgänge allmählich die tiefgehenden Veränderungen hervorgebracht, welche vielen Beurteilern die oligarchische als die klassische Epoche erscheinen lassen. In das Bild frischer Jugendkraft, welches sie biete, habe die demokratische greisenhafte Züge eingegraben.

Die umgestaltenden Kräfte sind die Wahlrechtsreformen von 1867/68 und 1884/85, die wir als eine einheitliche Maßregel betrachten dürfen; die Entstehung moderner Parteiorganisationen seit dem Jahre 1867; die Veränderung der parlamentarischen Geschäftsordnung während des Vierteljahrhunderts 1877—1902, ohne daß sie in diesem Zeitpunkte ganz abgeschlossen gewesen wäre. Denn einige Jahre später wurde die Zahl der ständigen Ausschüsse auf vier erhöht und die Tageseinteilung wieder geändert.

Wir stellen diese drei Inbegriffe von Maßregeln, die im Verhältnis von geschichtlicher und logischer Folge stehen, so weit dar, als zum Verständnis ihrer Einwirkung auf die parlamentarische Kabinettsregierung erforderlich ist.[1] Zuerst die Wahlreform!

Etwa zwanzig Jahre rollte der im letzten Abschnitte geschilderte Reformstrom vorüber, dann versiegte er nach und nach. Und nun trat eine der unerfreulichsten Erscheinungen des Parteiregimentes hervor. Die halbtoten Parteien klammerten sich ans Leben an. Nach Erledigung aller dringenden Aufgaben waren sie einander so ähnlich geworden, wie es Parteien möglich ist, die aus verschiedenartigem gesellschaftlichem Ton geknetet sind. Die Zustände vor hundert Jahren schienen wiedergekehrt zu sein. Im Jahre 1771 hatte de Lolme geschrieben, die Unterscheidung von Whig und Tory sei zwecklos, die Grenzlinien zwischen beiden seien verwischt; und im Jahre 1855 bemerkte Lothar Bucher, die Wörter kon-

---

[1] Die Beschränkung, die sich der Verfasser auferlegen muß, veranlaßt ihn zu folgenden literargeschichtlichen Bemerkungen. Für das Verständnis dieser Zeit schuf Ostrogorski die Grundlage mit seinem ausgezeichneten Werke: La Démocratie et l'organisation des partis politiques (1902), das die mit dem allgemeineren Wahlrechte entstehenden Parteiorganisationen und ihre Wirkungen auf das politische Leben beschreibt. J. Redlich eröffnete in einem ebenso gründlichen wie anziehenden Buche: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus (1905) das geschichtliche Verständnis der Geschäftsordnung des englischen Parlamentes, und der schon genannte Sidney Low entwarf ein Jahr früher für den Politiker mit klarem Blick ein Bild des Parlamentes am Anfang dieses Jahrhunderts (1904). Die Wirkung dieser drei Bücher erkennt man sowohl in den neueren Auflagen von Anson's, Law and Custom of the Constitution wie in dem umfassenden Werke von Lowell, The Government of England.

servativ und liberal hätten keine bestimmte Bedeutung mehr und seien nur für faktiöse Zwecke verwendbar. Beide Parteien zerfielen zu seiner Zeit in verschiedene Gruppen, wie der Leser sich erinnern wird: die Linke in Whigs, Liberale, Radikale; die Rechte in Tories, Hochtories, Konservative. Die Peeliten bildeten ein Parteigebilde für sich, und die Iren[1] waren schon damals ein ernstes Hindernis für die parlamentarische Regierung. Dies war die Periode der Ministerien ohne Mehrheit im Unterhause: so in den Jahren 1852, 1858, 1866/68, mit denen die Namen Derby und Disraeli verknüpft sind. Das eigenartigste Erzeugnis dieser Zermürbung und Zerfaserung aber stellte das Ministerium Aberdeen dar. Noch einmal sei daran erinnert, daß um diese Zeit die Klagen der radikalen „Westminster Review" über den Niedergang der Parteiregierung ertönen.

Der objektivste und einer der größten englischen Geschichtschreiber hat die Parteien davor gewarnt, in solchen Zeiten „to go about looking for a cry". Aber die liberale suchte zur Erhaltung ihres Daseins nach einer neuen Wahlparole und fand sie in der Wahlreform, obwohl das Verlangen der Volksseele nach ihr weder dringend noch stark war und obwohl der das allgemeine Wahlrecht fordernde Chartismus nach 1848 als tot betrachtet werden konnte. „Die politischen Reformen, welche in den Plänen einer aristokratischen Partei liegen konnten," schreibt May, „waren fast erschöpft ... Einige Zeit widerstanden sie (Whigs) allen auf Änderung der Volksvertretung gerichteten Bestrebungen; zuletzt aber nötigte sie ihre Stellung eine weitere Ausdehnung des Wahlrechts zu verheißen." Und die Konservativen befanden sich unter dem Ministerium Palmerston „in einer Minderheit von nicht weniger als hundert Stimmen gegenüber der Summe aller Schattierungen der liberalen Partei. Demgemäß erkannten sie Parlamentsreform als eine politische Notwendigkeit an, obwohl es doch bis dahin ein ihnen eigenes charakteristisches Prinzip gewesen war, sich jeder Veränderung der Verfassung zu enthalten."[2] Nachdem beide Parteien lange vergebliche Versuche gemacht hatten, die Frage

[1] Aus Mays scharfer Charakteristik der irischen Partei seien einige Sätze angeführt: „Diese Männer indes waren die Vertreter eines anderen Landes, besonderer Interessen, Sympathien und Neigungen ... Bei verschiedenen, Irland berührenden Maßregeln standen sie der Regierung in heftiger Opposition gegenüber; bei anderen Fragen wieder schlossen sie sich den Radikalen eng an. In dem Kampfe der englischen Parteien stimmten sie zuweilen mit den Reformern; oft fehlten sie bei den Abstimmungen; mitunter sogar gaben sie ihre Stimme mit den Tories ab." Diese Partei wurde, „als die Parteien einander mehr das Gleichgewicht hielten, ein ernstes Hindernis für parlamentarische Regierung". May (Oppenheim), II. 54.

[2] May, II, 64, 68. — „It is more open to inquiry, why a bill was passed at all. The country as a whole was indifferent." Murdoch, S. 261. Vergl. auch The Political History of England. XII, 171 und 207. S. Low nennt sie „a reform bill framed by a ministerial party which did not want reform, under pressure from an opposition which did not want the bill".

der Wahlreform zu lösen, gelang es endlich Disraeli im Jahre 1867, gefördert von einer im Jahre 1866 plötzlich hervortretenden ebenso heftigen wie künstlichen Agitation, durch Nachgiebigkeit gegen Freunde und Gegner ein von seiner Vorlage ganz verschiedenes Gesetz durchzubringen und das Wahlrecht auf die städtischen unteren Klassen auszudehnen. Auch er hatte wie der von ihm deshalb so heftig befehdete Robert Peel dem Gegner seine Ideen entwendet.[1]

Fünfunddreißig Jahre waren zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlreformgesetze verlaufen, nur etwa die Hälfte dieser Zeit verstrich bis zum dritten im Jahre 1884. Seit dem Anfang der siebziger Jahre waren die Landarbeiter, die den hauptstädtischen Politikern bisher fast ausschließlich durch Verhandlungen und Berichte über Armengesetze und Armenverwaltung bekanntgeworden waren, lebhaft auf der politischen Arbeiterbühne hervorgetreten und verlangten, unterstützt von reichen und einflußreichen Freunden, das wenige Jahre früher den städtischen Berufsgenossen gewährte Wahlrecht.[2] Nun wurde „The National Reform Union" wieder belebt. Zu Wahlreformzwecken ursprünglich begründet, war sie, am Ziele, im Jahre 1867 aufgelöst worden. Sie wirkte nun von neuem für die Einräumung des Wahlrechtes, dieses Mal an Landarbeiter, außerdem für Argarreform und einige andere Forderungen. Schon im Jahre 1884 erlangten die Landarbeiter das Stimmrecht von Beaconsfields großem Gegner. Im Jahre 1885 folgte nach dem Sturze Gladstones ein von diesem Staatsmanne vorbereitetes Gesetz über eine Neueinteilung der Wahlkreise, und im Jahre 1886 fiel Salisbury über einen Antrag von Jesse Collings, einem Führer der Landarbeiter, welcher in der Thronrede das Versprechen, den Arbeitern Land zu verschaffen, vermißt hatte.

Die wichtigsten Bestimmungen der Wahlgesetze von 1867 und 1884 sind folgende. Sie treten deutlicher hervor, wenn wir die Entwicklung des Wahlrechtes in England flüchtig betrachten. Wenn es gestattet ist, bei der Darstellung englischer politischer Verhältnisse deutsche nationalökonomische Begriffe anzuwenden, so darf man sagen, daß das aus dem Mittelalter überkommene aktive Wahlrecht in den Grafschaften auf Besitz, in den Städten auf Besitz, Steuerzahlung, Korporationsmitgliedschaft, Gildemitgliedschaft beruhte. An Besitz, Güternutzung und Unternehmung knüpfte es das Reformgesetz von 1832 an; auf die Güternutzung stellten es die Gesetze von 1867 und 1884, und zwar auf die Nutzung desjenigen Gutes, das in der Finanzgeschichte einen so breiten Raum einnimmt:

[1] Die sowohl für die empirische Psychologie wie die Politik interessanten Beziehungen Disraelis zu Peel fein geschildert von Spencer Walpole, A History of England, IV, 169f.

[2] Vergl. Hasbach, A History of the English Agricultural Laborers, 1908. Ich führe dieses Buch und nicht die deutsche Schrift „Die englischen Landarbeiter und die Einhegungen der letzten hundert Jahre" (1894) an, weil das englische eine ergänzte, umgearbeitete und verbesserte Auflage der deutschen darstellt.

auf die Nutzung einer Wohnung. Alle Männer, die in Städten ein Jahr ein Wohnhaus oder einen abgeschlossenen Teil eines solchen innehaben und für das Haus oder den Teil Armensteuer gezahlt haben, sind nun wahlberechtigt, ebenso alle männlichen Aftermieter für dieselbe Zeitspanne, wenn sie nicht weniger als 10 Pfund Sterling Miete für ihre Wohnung zahlen. Jene Berechtigung ist „the household franchise", diese „the lodger franchise".[1] Auf dem Lande wurde der Satz der Miete auf 12 Pfund Sterling, 1884 auch auf 10 Pfund Sterling festgesetzt. Die Tenants-at-will wurden entrechtet. Nachdem das Wahlrecht sich dem demokratischen Ideale so stark genähert hatte, war es nur folgerichtig, daß „the redistribution of seats act" (1885) den französisch-amerikanischen, dem englischen Rechte bisher unbekannten Grundsatz der zahlenmäßigen Gleichheit der Neugestaltung der Wahlkreise zugrunde legte: auf je 54 000 Einwohner sollte grundsätzlich ein Abgeordneter entfallen. Grundsätzlich wurden Einerkreise eingeführt: Kreise, die nur je einen Abgeordneten wählen; ausgenommen wurden die drei Universitäten Cambridge, Oxford und Dublin, die City of London mit zwei Abgeordneten, und diejenigen Städte mit einer Bevölkerung zwischen 50 000 und 165 000, die bislang zwei Abgeordnete entsandt hatten.[2]

Nachdem die Parteipolitik im Jahre 1867 einer Million, im Jahr 1884 zwei Millionen Menschen das Stimmrecht verschafft hatte, erschien sie in neuer Gestalt, aber mit den alten Instinkten. Die neuen Wähler mußten von den alten Parteien gewonnen werden. Wie man verfuhr, um sie an die beiden Parteien zu binden, ist sehr lehrreich, die Darstellung erfordert aber einen kurzen Blick auf die frühere Zeit.

Aus bekannten Gründen bestand vor 1832 als dauerndes Organ der Parteiregierung nur eine Werbestelle für Parlamentsmitglieder im Finanzministerium (Treasury), das die Abgeordneten anwarb und das parlamentarische Gebaren der Angeworbenen überwachte, denn nur ein

---

[1] Von den für unseren Zweck weniger belangreichen Bestimmungen der Gesetze von 1867/68 und 1884/85 führe ich folgende an. 6 Boroughs mit 2 Vertretern und 5 mit einem gingen 1867/68 ganz ein, 35 mit 2 verloren einen Vertreter = 52. Um 25 Sitze wurden die Grafschaften bereichert, 9 neue Boroughs geschaffen; die Universitäten London und die schottischen erhielten Vertreter. Das Gesetz erhöhte die Vertreterzahl auf 3 von Manchester, Birmingham, Leeds und Liverpool und führte in ihnen zum Schutze der Minderheiten das beschränkte Wahlrecht ein, so daß jeder Wähler für nur 2 Abgeordnete stimmen durfte. Seit 1884 besteht „the service franchise" für Beamte, Verwalter, die dienstlich ein Haus bewohnen. Das Gesetz von 1885 erhöhte die Vertreterzahl von 658 auf 670. England erhielt 6 Sitze mehr, Schottland 12; 160 bestehende gingen ein. Yorkshire erhöhte seinen Bestand um 16, Lancashire um 15; Liverpool wählte nun 6, Glasgow und Birmingham je 4, London 37 Vertreter mehr, die City 2 weniger.

[2] Im Jahre 1901 betrug die Bevölkerung 41 454 724, die Zahl der Wähler war 6 821 739.

vorübergehendes Dasein hatten die Vereine, die sich für Parlamentsreform, Katholikenemanzipation gebildet hatten und diejenigen, welche sich nach 1832 für die Abschaffung der Korngesetze und andere Zwecke bilden werden. Dieses Organ hieß und heißt, soweit die erste Funktion in Betracht kommt, Parliamentary oder Patronage Secretary, für die zweite Chief Government Whip; in dieser zweiten der Einpeitschung wird es von den Junior Lords of the Treasury unterstützt. Heutigentags ist er gleichsam der Generalquartiermeister des Parteiführers, denn er hat dafür zu sorgen, daß die der Partei notwendigen Geldmittel zur Verfügung stehen, daß die Wahlen die nötigen Truppen liefern und daß diese Truppen auf jeden Befehl des Führers zum Angriff wie zum Rückzug bereitstehen. So sind seine Obliegenheiten immer schwerer geworden. Denn schon nach 1832 kommen 500 000 Wähler zu den früheren hinzu, aber sie gehören, wenn auch politisch wenig gebildet, zu den intelligenteren Schichten; es ist daher nur nötig, Vereine zu gründen, die für ihre Eintragung in die Wählerlisten sorgen. Mit dem Jahre 1861 entsteht auch eine liberale Gesellschaft zur Begründung von Registrationsvereinen. Die Führer des ganzen Landes aber vereinigen sich zu zwei hauptstädtischen politischen Klubs, dem liberalen Reform Club und dem konservativen Carlton Club. Nach dem Jahre 1867, noch mehr aber nach 1884 sind diese bescheidenen Zurüstungen unzureichend, denn wenn auch ein Teil der neuen, so viel zahlreicheren Wähler sich mit denjenigen von 1832 an Bildung und politischer Reife messen konnte, so stand unzweifelhaft die Mehrheit unter ihnen. Die Registration Societies genügen nicht mehr, es müssen starke Organisationen geschaffen werden, die die Wähler zusammenfassen, mit allen Mitteln um neue werben, ihnen den Schein der Selbständigkeit lassen, in Wirklichkeit den Befehlen der Führer unterwerfen. Solche Organisationen entstehen zuerst in dem radikalen Birmingham, merkwürdigerweise um das 1867 gegebene beschränkte Wahlrecht für die größeren Wahlkreise unwirksam zu machen; denn man hielt es für undemokratisch, während es nur den Parteiinteressen gefährlich war. Organisationen dieser Art werden Kaukus genannt. Ein verbesserter Typus verbreitet sich seit 1873 von Birmingham nach anderen größeren und kleineren Städten mit den durch ihre Verhältnisse gebotenen Änderungen. Eine seiner wichtigsten Aufgaben ist es, die Kandidaten zum Unterhause zu ernennen und ihnen ihr Programm vorzuschreiben. Im Jahre 1882 umschließt ein Verband „The National Liberal Federation" diese Organisationen. Der Höhepunkt der Entwicklung ist erreicht, und bald geht es abwärts. Gegen das Kabinett hat sich eine Macht aufgerichtet, die es zu unterwerfen trachtet; sie will ihm Ziele und Wege weisen. Aber sie fällt über die Homerulevorlage, die im Jahre 1886 von Gladstone eingebracht wird. Die Liberalen spalten sich in Anhänger und Gegner

dieses Staatsmannes. Die lokalen Organisationen erklären sich größtenteils für ihn und kehren dem Haupte des liberalen Kaukus, Joseph Chamberlain, den Rücken. Und nun vollzieht sich eine Einigung der National Liberal Federation und des Central Office, an dessen Spitze der Patronage Secretary und Chief Whip steht; diese Tatsache tritt äußerlich darin hervor, daß der Geschäftsführer des einen und der anderen dieselbe Person ist. Beide sind dem Ministerpräsidenten untergeordnet. Dem Kabinett hat sich die Parteiorganisation unterworfen. Noch einmal regt sich der große Ehrgeiz der National Liberal Federation im Jahre 1891. Die Neuwahlen standen vor der Tür, und sie glaubte das Kabinett Salisbury, das seit dem Zusammenbruch der liberalen Partei im Jahre 1886 im Amte war, mit Homerule allein nicht besiegen zu können. So wurde beschlossen, ein großes Programm zu entwerfen, das die politischen Wünsche aller liberalen und radikalen Bekenntnisse verzeichnen sollte. Die Führer schufen das vielberufene „Newcastle Programme". Da die Fraktionen nicht über alle Forderungen einer Meinung waren, so bewirkte es ebensoviele Uneinigkeit wie Eintracht in den Reihen der Partei und drängte gemäßigte Liberale in das konservative Lager, dem auch alle durch die Abstinenztendenzen geängstigten Elemente zuströmten. Die liberale Partei siegte zwar im Jahre 1892, aber das Programm erwies sich obendrein als ein Hindernis der praktischen Politik, denn jede ihrer Schattierungen wünschte ihren Herzenswunsch zuerst erfüllt zu sehen. Die Minister erkannten, daß sie nicht durch eine Liste von Parteiforderungen gebunden werden dürften, daß es ihnen freistehen müßte, das Zweckmäßige für die Arbeit im Parlamente auszuwählen. Und damit war die Selbständigkeit der Organisation gebrochen. Anscheinend schlief jedoch das programmatische Schaffen nicht ein, denn die Parteien behandelten (und behandeln) auf ihren Parteitagen nach wie vor die schwebenden Fragen. Aber die Kundigen wußten, daß sie sich damit begnügten, von höherer Stelle entworfene Resolutionen anzunehmen, nachdem die Führer der Wahlkreise vorher befragt worden waren, welche Fragen sie für zeitgemäß erachteten. So auch später. Sie sollen das politische Glaubensbekenntnis nicht feststellen, sondern nur erklären. Zum letztenmal suchten im Winter 1898/99 die Leiter der National Liberal Federation sich Geltung zu verschaffen. Nach dem Rücktritt Sir William Harcourts beanspruchten sie bei der Wahl des liberalen Führers im Unterhause gehört zu werden, aber sie besannen sich rasch eines Besseren und zogen ihren Anspruch zurück.

Wir haben nur noch zu erwähnen, daß die Konservativen eine ähnliche Organisation geschaffen haben, die gleichfalls in engster Fühlung mit dem dem Parteiführer unterstehenden Amte steht, so daß auch die Konservativen eine dem Leader zur Verfügung stehende gehorsame Armee darstellen.

Aber welche Aufgaben liegen den Parteiorganisationen ob und wie sind sie eingerichtet?

Die untersten Abteilungen sind die Stadtviertel oder die Abstimmungsbezirke; aus mehreren Vierteln oder Bezirken setzt sich der Wahlkreis zusammen. Den untersten Verbänden gehören höchstens 8—10 Prozent der Wähler an. Die meisten sind gleichgültig, aber auch von den Mitgliedern erscheint nur die Hälfte sogar in den Versammlungen, welche den Vorstand und die Delegierten zu den Wahlkreisversammlungen wählen. In diesen sollen nicht nur die Delegierten, sondern auch die Vorstände sämtlicher Bezirke oder Viertel zusammentreten, allein auch sie sind schlecht besucht. Die Mitglieder wählen einen Wahlkreisausschuß, dessen wichtigste Person der Sekretär ist. Es ist folglich eine Elite der eifrigsten, energischsten, fanatischsten, klügsten Männer, die sich immer wieder begegnen, die Geschäfte führen, einander wählen, die Abgeordneten beaufsichtigen. Da von den meisten, den unteren Mittelklassen angehörenden Mitgliedern Beiträge nicht erhoben werden können (meistens sind sie abgeschafft), so müssen die Kosten der Organisation aus der Tasche des Abgeordneten, den Zuschüssen der Zentralkasse des Chief Whip, vor allem aber den Beiträgen der reichen, der Organisation angehörenden Bourgeoisie des Wahlkreises bestritten werden. Dafür tauscht sie zwei Vorteile ein: erstens Ehrenstellen (z. B. diejenige des Präsidenten des Wahlkreisverbandes); zweitens hat sie gewöhnlich bei der Wahl des Kandidaten die entscheidende Stimme. Wenn sich nicht im Wahlkreise ein geeigneter Bewerber um den Sitz findet, bietet der Chief Whip einige Kandidaten an, denn gewöhnlich ist bei ihm eine Anzahl vorgemerkt. Damit haben wir einen der Zwecke der Wahlkreisorganisation kennengelernt: die Aufstellung des Kandidaten für die Parlamentswahl. Ein kleines Komitee beschäftigt sich mit dieser Aufgabe, und, wenn es sie gelöst zu haben glaubt, stellt es den Bewerber vor. Vor allem wird von ihm gefordert die gewissenhafte Beobachtung des Parteiprogramms, die nie wankende Treue gegen den Parteiführer. Die zweite Aufgabe, deren Ausführung den Bezirksorganisationen zufällt, ist noch immer die Sorge dafür, daß möglichst alle Wähler in die Listen eingetragen werden; es ist eine wesentliche Voraussetzung des Sieges. Die dritte besteht darin, dem Kandidaten die Wahl gewinnen zu helfen. Den Mitgliedern der Organisation liegt es ob, persönlich für den Kandidaten Stimmen zu werben, ein Dienst, dessen gewissenhafte Erfüllung vornehmlich von denen gefordert wird, die sich vor der Wahl auf keine andere Weise nützlich gemacht haben. Ich darf es mir versagen, alle die anderen Mittel zu beschreiben, mit denen um den Sieg gestritten wird. Es genüge, daß auch in England die Bemühungen, durch Reden, Vorlesungen, Broschüren, Flugblätter Überzeugungen hervorzurufen, häufig hinter die Einwirkung auf Gefühl und

Einbildungskraft durch Wahlbilder, Umzüge mit Musik, Fackelzüge, Gartenfeste, Teekränzchen, Rauchkonzerte, Klubs zurücktreten müssen. Auch in den ruhigen Zeiten zwischen zwei Wahlen haben die Organisationen schwere Pflichten zu erfüllen. Sie sind ausführende Organe der Zentralleitung. Wenn sie glaubt, daß Resolutionen, Zustimmungsadressen, Entrüstungsstürme der Partei dienlich seien, werden sich die gewünschten Demonstrationen in höchster Vollendung im ganzen Lande abspielen. Weiter sollen die Organisationen den Abgeordneten überwachen, was ja im Zeitalter des Dampfes und der Elektrizität und dank einer billigen Presse leicht ist. Hunderte lesen seine Reden und prüfen seine Abstimmungen. Wenn sie mit ihm unzufrieden sind, nehmen sie ihn ins Gebet; wenn der Wahlkreisausschuß es an Strenge fehlen läßt, wird er von der Zentralleitung aufgefordert, einen starken Druck auf den Abgeordneten auszuüben. Meistens greift der Chief Whip zu diesem Mittel erst dann, wenn er dem Schuldigen schon freundschaftliche Ratschläge vergeblich erteilt hat. Endlich sollen die Organisationen in den mehrjährigen Zwischenpausen den Parteigedanken nicht einschlafen lassen. Die Mittel, welche diesem Zwecke dienen, darf ich übergehen, aber eines muß genannt werden, es sind Versammlungen, in denen die Redner der Partei erscheinen. Von dem Abgeordneten des Wahlkreises wird erwartet, daß er immer bereit sei, vor seinen Wählern zu sprechen.

Ich fasse zusammen. Die Stellung des Abgeordneten ist durch die Parteiorganisation erheblich verschlechtert worden. Der Ministerpräsident hat sich hoch über ihn erhoben; der einfache Abgeordnete ist zu seinem Gefolgsmann und zum Delegierten[1] des Wahlkreises herabgesunken. Wenn er dem Führer nicht gehorcht, wird er zur Rechenschaft von seinen Wählern gezogen, denen er überdies stets zur Verfügung stehen muß. Die Ehre, einen Wahlkreis zu vertreten, kostet ihn beträchtliche Summen. Nicht nur hat er die bedeutenden Wahlkosten und wenigstens einen Teil der Registrationskosten zu bestreiten, er muß sich auch von seinem Wahlkreise fortwährend schröpfen lassen: z. B. zur Anlage eines Schwimmbades, einer Bibliothek, eines Wöchnerinnenheimes. Dazu kommen die individuellen Ansprüche der einzelnen Wähler. Wenn sie nicht Geld und Geldeswert von ihm verlangen, dann doch Gefälligkeiten und Dienste, z. B. Empfehlungen für ein Amt, eine Stellung. Am unerfreulichsten ist die Abhängigkeit derjenigen (nach Parteien und Legislaturperioden in verschiedener Zahl vorhandenen) Abgeordneten, denen vom Einpeitscher aus der Parteikasse ein Teil ihrer Wahlauslagen oder gar ihres Unterhaltes in London ersetzt worden ist. Und es soll nicht noch einmal dabei verweilt werden, daß sogar die Erzeugung politischer Gedanken zu einem

[1] Vergl. hierüber die lehrreichen Ausführungen von A. Mendelssohn-Bartholdy, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, III. 142 f. (1909).

Monopol der Zentralleitung geworden ist.[1] Freilich zwingt sie die Rücksicht auf den Wahlkreis, die Bedürfnisse und das Urteil des Landes nicht außer acht zu lassen.

Was hält dieses System trotz aller feine Naturen abschreckender Eigenschaften zusammen? Der Reichtum: das Scheckbuch der im Wahlkreise ansässigen Bourgeoisie, die strotzende Banknotentasche der Abgeordneten, die großen Zahlen im Bankbuch der Zentralkasse. Und weshalb werden diese Summen gezahlt? Zum Teil weil die politische Laufbahn zu den Überlieferungen alter Familien gehört, zum Teil aus Ehrgeiz, zum Teil aus politischer Berechnung, zum Teil aus der Eitelkeit der homines novi. Nur über diesen letzten Beweggrund seien einige Worte hinzugefügt! Der junge Reichtum sucht an die vornehme Gesellschaft Anschluß, welchen der Eintritt ins Unterhaus noch immer am leichtesten vermittelt, und mit der Auffüllung der Parteikasse erkauft man Adelstitel. (Unter Georg III. führte die Unterstützung der königlichen Politik zum nämlichen Ziel.) So kommt es, daß manchen Abgeordneten das gesellschaftliche Leben während der Season mehr als die Verhandlungen in Westminster beschäftigt.

Das Gehalt, das den Abgeordneten seit einigen Jahren gezahlt wird, hat diese Zustände anscheinend wenig verändert, wenn man bei der kurzen Dauer der Einrichtung darüber ein Urteil abgeben darf. Es ist zu gering (400 Pfund Sterling), um ihre bedeutenden Ausgaben ganz zu bestreiten. Vielleicht hat es die armen Abgeordneten unabhängiger gemacht, wenigstens was ihren Aufenthalt in London und politische Reisen betrifft. Noch immer muß die große Mehrzahl der Abgeordneten den reichen Klassen angehören.[2] Ja, es wird seit dem zweiten Reformgesetze behauptet, daß die parlamentarischen Aussichten des Reichtums sich mit der Erweiterung des Wahlrechtes immer mehr verbessert haben.[3] Das englische System ist das notwendige Erzeugnis des demokratischen Wahlrechtes in einer aristokratischen und reichen Gesellschaft. Es ist nicht schlechter als dasjenige Frankreichs, wo die um die Hälfte höhere Einnahme der Volksvertreter bei geringeren Ansprüchen an die Lebenshaltung gewissenlose, politische Abenteurer ausbrütet. Die großen Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, haben die meisten englischen Abgeordneten, Junker und Bourgeois — um die festländische Sprache zu reden —, nicht zu bestehen.

---

[1] M. Ostrogorski, La Démocratie et les Partis Politiques, 1912, das 3. Buch.

[2] Vergl. Sidney Low, Kap. 10, und J. Redlich, V, 2 (S. 373 f.). Daß diese und einige andere Züge des englischen Parlamentarismus nicht ganz neu sind, beweist ein Aufsatz, den ich vor 37 Jahren in den „Grenzboten" veröffentlicht habe unter dem Titel „Die Reform des englischen Parlamentes", 1882.

[3] „It was observed (nach der Wahl von 1868) that the extension of the electorate had greatly increased the expenses of election and had improved the chances of success for rich men" schreibt Francis Holland, The Constitutional History of England, 1912, III, 73.

Allein die Stellung des Abgeordneten zum Ministerium sollte durch die Reform der Geschäftsordnung noch weiter zu seinen Ungunsten verändert werden. Drei Ursachen führten diese Erscheinung herbei.

Irische Abgeordnete machten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre die Obstruktion, die schon früher mehrmals vorübergehend im Parlamente angewandt worden war, zu einem regelmäßigen Mittel der „Lähmung des Parlamentswillens". In den Tagen vom 31. Januar bis 2. Februar 1881 führte ihre Taktik einen dramatischen Höhepunkt herbei, indem sie eine mehr als einundvierzigstündige Sitzung über das Unterhaus verhängte. Einen anderen Anstoß zu Verbesserungsvorschlägen gaben die großen Schwierigkeiten, welche der Erledigung der Geschäfte im Wege stehen, die wir schon im vorhergehenden Abschnitte berühren mußten und die mit der Zeit noch gewachsen waren. Das Unterhaus konnte und kann selbst jetzt noch nur mit Mühe seine Arbeit bewältigen. Die Private Bills führen es in private und lokale Angelegenheiten hinunter, die fast unaufhörlichen Erörterungen der auswärtigen Politik lassen es in alle Weltteile schweifen, es muß Gesetze von größter Wichtigkeit und die Haushaltungspläne des Mutterlandes, Indiens und einiger Kolonien verabschieden. Und nun wächst die Neigung einer gestiegenen Zahl von Abgeordneten, bei allen Anlässen zu reden. Je herber die Geschäftsordnung, je geringer ihre Bedeutung, je strenger die Aufsicht der Wahlkreise, um so stärker das Bedürfnis, nach außen hervorzutreten und ihre Mandanten von Fähigkeiten und gewissenhafter Pflichterfüllung zu überzeugen. Im 18. Jahrhundert habe nicht ein Viertel gesprochen, jetzt mehr als die Hälfte, so wird behauptet. Und Tag für Tag hat die herrschende Partei mit dem Widerstande der Minderheit zu kämpfen, was von dem System der Parteiregierung unzertrennlich ist.

Die hierdurch herbeigeführten Änderungen der Geschäftsordnung lassen sich in zwei Klassen von Maßregeln sondern. Die einen betreffen „das parlamentarische Strafrecht", die anderen sind „darauf gerichtet, überflüssige Stadien der Beratung, obsolete Formalitäten zu beseitigen, im allgemeinen aber eine weitgehende und gesicherte Ökonomie der parlamentarischen Arbeitszeit zu organisieren",[1] alle aber bezwecken Zeitersparnis.[2] Uns beschäftigen sie nur von dem Gesichtspunkte der Ent-

[1] Redlich, S. 221.

[2] J. Mac Carthy führt treffend aus, daß es kein besseres Mittel, Zeit zu sparen, gebe, als die Antwortadresse auf die Thronrede abzuschaffen. Denn alle belangvollen Erörterungen müßten bei den Verhandlungen über die versprochenen Maßregeln später wiederholt werden, und als Mittel des Ministersturzes sei sie überflüssig, ein Ministerium mit starker Mehrheit werde nicht über einen Zusatzantrag zur Adresse stolpern. A history of our own times (Tauchnitz), VII, 183 f. Aber die Adresse ist „a time-honored performance". — Andere schon vorgeschlagene Mittel wären die Beschränkung der Zeitdauer der Reden und die Einrichtung von Länderparlamenten (Homerule), die das Reichsparlament entlasten würde.

wicklung der Kabinettsregierung, weshalb wir diejenigen, welche nicht diese Wirkung haben, nur kurz erwähnen oder ganz übergehen. Jedoch lassen sie sich nicht so scharf scheiden, wie wir es der Klarheit willen tun müssen.

Zu jenen gehören der Zwangsschluß der Debatte (Cloture), die Guillotine[1] (Bestimmung eines Zeitraumes, innerhalb dessen die Erörterung eines Gesetzentwurfes beendet sein muß), der automatische Schluß der Verhandlungen zu einer festgesetzten Stunde, die Einschränkung der Freiheit, Vertagungsanträge zu stellen, dafür die Einführung des Dringlichkeitsantrages, der nur unter erschwerten Bedingungen angenommen und auch vom Sprecher abgelehnt werden kann, die Verhinderung von Erörterungen bei allen Anträgen, die den Fortgang der Geschäfte hemmen sollen, endlich die Entziehung des Wortes. Die besten Beispiele der zweiten Klasse bieten die Ordnung der Budgetberatung und die Einrichtung ständiger Ausschüsse zur Vorbereitung nicht strittiger, unpolitischer Fragen, deren das englische Parlament, so viel wir wissen, vor dem Kriege vier zählte; die beiden ersten wurden für Wirtschaft und Recht eingesetzt.[2]

Das kräftigste Mittel zur Zeitersparung und zur Erlangung des Übergewichtes des Kabinettes über das Parlament war folgende Verteilung der Arbeitszeit. Die vier ersten Absätze der Standing Order 4 lauten: Wenn das Haus nicht anderweitig bestimmt, sollen

a) die Regierungsvorlagen in jeder Sitzung den Vorrang haben, ausgenommen in den Abendsitzungen am Dienstag und Mittwoch und in der Freitagsitzung;

b) in den Abendsitzungen am Dienstag und Mittwoch Initiativanträge der Abgeordneten und Gesetzentwürfe öffentlichen Charakters, die nicht von der Regierung eingebracht worden sind, vor den Regierungsvorlagen den Vorrang haben;

c) nach Ostern Regierungsvorlagen in den Abendsitzungen am Dienstag den Vorrang haben;

d) nach Pfingsten die Regierungsvorlagen bis Michaelis den Vorrang haben an allen Abendsitzungen und in allen Freitagssitzungen mit Ausnahme der Sitzungen am dritten und vierten Freitag nach Pfingsten.[3]

---

[1] Guillotine und Cloture unterscheiden sich dadurch, daß diese nur mit Zustimmung des Sprechers angewandt werden kann, der den Mißbrauch verhindern und die Minderheit schützen soll, während er auf jene ohne Einfluß ist.

[2] A. Lawrence Lowell (Kap. 13) bemerkt, daß die den Ständigen Ausschüssen unterbreiteten Vorlagen leichter angenommen werden, als die in einem Ausschusse des ganzen Hauses beratenen; am meisten trete es bei Vorlagen der Abgeordneten hervor, die nicht dem Ministerium angehörten; die Hälfte ihrer Vorlagen erreichten den Hafen, wenn sie durch den Ständigen Ausschuß gesteuert würden, sonst nur ein Zehntel.

[3] Redlich, S. 808.

„Man sieht also," schreibt Redlich, „wie der Anteil der Private Members an der Zeit des Hauses von Anfang an außerordentlich sparsam bemessen, im Laufe der Session so gut wie vollständig verschwindet. Praktisch genommen sind nach Pfingsten alle Sitzungen durch die Geschäftsordnung für die Regierung mit Beschlag belegt. Die bis Ostern den Private Members wöchentlich zustehenden drei Sitzungen sind aber, wie der letzte Absatz der Standing Order andeutet, selbst wieder verschiedenen Zwecken dienstbar gemacht. Die beiden Abendsitzungen sind zur Verhandlung angemeldeter Initiativanträge, der Freitag zur Erledigung eingebrachter Gesetzentwürfe der Private Members bestimmt." [1]

Viele Abgeordnete, wenige Abende! Wer Gesetzentwürfe vorlegen will, muß mit anderen losen, und wer ein gutes Los zieht und eine Bill einbringt, die in einen ständigen Ausschuß gelangt, hat Aussicht, daß sie Gesetz wird. Etwas mehr als ein Dutzend Bills sind jedes Jahr vom Schicksal so begünstigt. Ein in Geschäftsordnungsfragen sehr erfahrener Abgeordneter schrieb 1902, am Anfang der Session nähmen Hunderte von Abgeordneten an der Verlosung teil, nur 4 Prozent ihrer Vorlagen gelangten zur hinreichenden Beratung, nicht 2 Prozent kämen in den Ausschuß und höchstens 1 Prozent werde Gesetz. Von 1895 bis 1900 wurden 382 Regierungsbills eingebracht, von denen 271 die königliche Zustimmung erhielten, und 1121 Abgeordnetenbills, von denen 92 angenommen wurden.[2] Ein verhältnismäßig günstiges Ergebnis!

Ein ähnliches Verfahren besteht für die Initiativanträge, z. B. für den Antrag, das technische Hochschulwesen zu verbessern. Beide bedroht noch eine andere Gefahr, nämlich das „Blocking". Es ist „unzulässig, einen Antrag oder einen Gesetzentwurf einzubringen, der seinem Inhalte nach geeignet erscheint, einen schon auf die Tagesordnung, wenn auch für spätere Zeit, gesetzten Antrag oder Gesetzentwurf vorwegzunehmen. Wenn nun mit Einverständnis der Regierung oder auch ohne daß ein solches formell besteht, von einem Abgeordneten rechtzeitig Anträge und Bills eingebracht werden, deren Verhandlungstermin ganz offen gelassen oder sehr spät anberaumt wird",[3] so wird die Regierung davor geschützt, daß mißliebige Abgeordnete später unangenehme Fragen zur Erörterung stellen. Mit dieser Sperrung, heißt es, hat Balfour sowohl die Erörterung des Schutzzolles wie der Chinesenfrage abgewehrt.

Zudem haben die bestbegründeten Gesetzentwürfe und Anträge wenig Hoffnung, ihr Ziel zu erreichen, wenn sie das Ministerium nicht zu den seinigen macht. Plimsoll brachte einen berühmt gewordenen Gesetzentwurf zum Schutz des Lebens der Seeleute ein, der von den Reeder-

---

[1] Redlich, S. 557.
[2] Redlich, S. 240 und S. 148 Anm.
[3] A. a. O., S. 243.

interessen so heftig bekämpft wurde, daß es zu Skandalszenen im Unterhause kam und der Entwurf abgelehnt wurde. Aber der Druck der öffentlichen Meinung war so stark, daß die Regierung endlich gezwungen wurde, selbst eine Bill vorzulegen, die Gesetz wurde. Es ist „The Merchant Shipping Act" von 1875. Wenn es der Regierung mittels des Sperrverfahrens nicht gelungen ist, die ihr unangenehmen Bills von der Diskussion auszuschließen und wenn sie vom Hause angenommen werden, betrachtet sie sie gewöhnlich als nicht vorhanden. Jahr für Jahr, berichtet Sidney Low, wurde der Gesetzentwurf eingebracht, die Heirat mit der Schwester einer verstorbenen Frau für gültig zu erklären; er wurde im Jahre 1902 mit überwältigender Mehrheit angenommen, aber die Regierung ignorierte ihn vollständig.[1]

Eine gleichgroße Geringschätzung erleidet der einfache Abgeordnete, wenn er an die Regierung Fragen und Interpellationen richten will, und doch sind sie neben der Forderung, Dokumente vorzulegen und Untersuchungsausschüsse einzurichten, unentbehrlich, wenn sie der ehrenhaften Absicht, die Regierung zu beaufsichtigen, und nicht faktiösen Zwecken dienen. Fragen spielten noch im 18. Jahrhundert eine geringe Rolle und scheinen nicht früher als unter Walpole und dem jüngeren Pitt ein wenig in Aufnahme gekommen zu sein, ja sie wuchsen erst in den letzten 50 Jahren zu einer gewaltigen Höhe an; nach Balfour wurde im Jahre 1800 keine gestellt, im Jahre 1901 hob sich ihre Zahl auf 7180. Fragen müssen, wie die Private Bills, die Petitionen und andere Geschäfte niederen Ranges in kürzester Zeit am Nachmittag erledigt sein, ehe die Tagesordnung an die Reihe kommt. Daher werden sehr viele Fragen nicht mündlich beantwortet und „Debatten über die erteilte Antwort sind unzulässig ... ein Kommentar zur Antwort in Form nachträglicher Bemerkungen ist unerlaubt".[2] Auch bleibt den Ministern das Recht gewahrt, die Antwort abzulehnen.[3] Die gründlichere Behandlung einer ihm wichtig erscheinenden Angelegenheit kann der Abgeordnete nur dadurch herbeiführen, daß er einen Vertagungsantrag zur Erörterung dringender öffentlicher Angelegenheiten, den sogenannten Dringlichkeitsantrag, stellt. Dann muß er aber von 40 Mitgliedern des Hauses unterstützt werden oder, wenn nur zehn sich für ihn erheben, muß die Mehrheit sich auf einen weiteren Antrag für ihn erklären. Wird er angenommen, dann schützt sich die

---

[1] A. a. O., Kap. IV.

[2] Redlich, S. 573.

[3] Launig schildert Mac Carthy das Abenteuer einer Fragestellung. Das M. P. „gets a very evasive answer. He is told that it is not just the time when it would be quite for the publici interest, if her Majesty's Government were to make an explicit statement. He is quietly snubbed, in fact, and if he is at all a sensitive person, he sits down with the depressing conviction that he has made rather a fool of himself". A. a. O., VII, 173.

Regierung gegen drohende Gefahren auf eine sinnreiche Weise. Der Dringlichkeitsantrag (motion for the adjournment of the House for the purpose of discussion of a definite matter of urgent importance) darf am Nachmittag erst gestellt werden, wenn die Fragen erledigt sind, die Beantwortung aber erfolgt erst einige Stunden später am Abend, so daß die Regierung inzwischen ihre Anhänger aufklären und alle Mannschaften einberufen kann. Zudem sind viele Anträge von der Erörterung ausgeschlossen; über diese Bestimmung wacht der Sprecher. Es sind dies z. B. Anträge über eine bei Gericht anhängige Sache, eine schon während der Session erörterte oder auf dem Geschäftsprogramm stehende Angelegenheit, Fragen der Geschäftsordnung, der Immunität, Fragen, die sich auf die Debatten des Hauses beziehen usw. Daher wird es nicht befremden, daß von 93 Dringlichkeitsanträgen, die von 1882 bis 1894 dem Hause vorlagen, nur einer angenommen wurde; 64 wurden bei der Abstimmung abgelehnt, 8 vom Sprecher nicht zugelassen, 20 zurückgezogen.[1]

Wie wir früher ausführten, wurde in der oligarchischen Periode den Parlamentsmitgliedern eine große Freiheit zugebilligt, die Anträge der Regierung abzuändern. Das hat sich sehr geändert. Gewiß wäre es undenkbar, daß die Abgeordneten allen Paragraphen der Kabinettsvorlagen zustimmten, aber die Regierung hält darauf, deren Abänderungsanträge, soweit es ihr zweckmäßig erscheint, zu den ihren zu machen, um auch hierdurch ihre überragende Stellung zum Ausdruck zu bringen. So werden sie immer seltener. Nach Lowell sind in den 17 Jahren von 1851 bis 1867 noch 79 wichtige Verbesserungsanträge gegen die Regierung durchgesetzt worden, in den 39 Jahren von 1868 bis 1906 aber nur 50![2] Also fast nur ein Viertel im Verhältnis zu der früheren Periode!

Die sekundäre Stellung des Unterhauses tritt besonders bei der Erörterung des Budgets hervor. Bis vor etwa dreißig Jahren hatte sie so sehr die Bedeutung einer großen Abrechnung mit der Regierung, daß die finanzwirtschaftliche Vergleichung von Zweck und Mittel dagegen zurückstehen mußte; dieser Zustand ist auch jetzt noch nicht ganz verschwunden.[3] Im Jahre 1800 erforderte nach Balfour das Budget einen Tag, im Jahre 1901 nicht weniger als 26 Sitzungen. Diese Mißstände lösten vornehmlich jene früher an zweiter Stelle genannten Bestrebungen zur Verbesserung der Geschäftsordnung aus, sie erweiterten den Wirkungskreis der

---

[1] J. Redlich, S. 525 Anm.

[2] Vergl. das 17. Kapitel bei Lowell „The Cabinets Control of the Commons".

[3] Die von Lowell erhobene Anklage, daß das Unterhaus zu Ausgaben anreize, findet sich schon bei Gladstone: „Though the House of Commons still maintains the rule that money shall not be voted except on the proposal of the Crown, yet it permits itself to be pledged by Adresses, Resolutions, and even the language of Bills and Acts to outlay in many forms, and these pledges become morally compulsory on Government to redeem." Gleanings of Past Years, 1879, I, 81.

Guillotine, welche zuerst gegen die irische Obstruktion angewandt worden war. Die Budgetberatungen sollen in 20 Sitzungen beendet sein; in dringenden Fällen sollen einige weitere Sitzungen hinzugenommen werden dürfen; die Regierung legt im Einverständnis mit dem Unterhaus die Kapitel nach der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit vor, so daß voraussichtlich nur die unwichtigeren unerörtert bleiben werden, während früher die Redner sich auf die ersten Kapitel stürzten und die übrigen aus Zeitmangel vernachlässigten. Allein auch jetzt noch ereignet es sich, daß viele Millionen unerörtert bewilligt werden, was um so bedenklicher ist, als dem Oberhause, wie wir bald sehen werden, jedwede Verbesserung nunmehr verwehrt ist. Zur rascheren Erreichung des Zieles wurden einige Stadien der Etatsberatung abgekürzt, und selbstverständlich die verbesserten Regeln der Geschäftsordnung auf sie angewandt.

Suchen wir nach diesen Vorbereitungen die Stellung des Abgeordneten in ihrem ganzen Umfange zu überblicken. Wir sehen dann, daß seine Gesetzgebungsinitiative beträchtlich zurückgedrängt, seine Erörterung der Regierungsvorlagen stark beschnitten ist, daß die Parteiorganisation ihn durch den Wahlkreis auf das Programm der Parteiführer verpflichtet hat und genau beaufsichtigen läßt. Er bezeichnet auch nicht mehr dem Fürsten den Genossen, dem er die Führung der Partei übertragen will, es tuen dies die von den Parteiorganisationen beherrschten Wahlkreise. Die wichtigste Tätigkeit des Parlamentariers heißt jetzt Kontrolle. Aber selbst hier ist sie beschränkt. Gelegenheit zur Kritik geben ihm die Antwortadresse auf die Thronrede (über deren Bedeutungslosigkeit das Nötige gesagt wurde), seine Anträge, seine Fragen und Interpellationen (von deren Schicksalen wir gehandelt haben), die Verbesserungsanträge zu den Gesetzentwürfen der Regierung (die immer seltener werden), parlamentarischer Tadel und Mißtrauenserklärungen (vor denen die Abgeordneten aus bekannten Gründen zurückschrecken). Im Jahre 1892 wurde dem Ministerium Salisbury das Mißtrauen des Hauses ausgesprochen; nach einer ihm ungünstigen Neuwahl, so daß die Erklärung keinen Schaden anrichten konnte. Die wichtigste Gelegenheit zur Kritik des Ministeriums, die Budgetberatung, ist auch eingeengt worden. Eine England eigentümliche Veranlassung zur Kritik, die Anträge, das Parlament wegen des Oster- und Pfingstfestes zu vertagen, begnügen wir uns zu erwähnen.[1]

[1] Für den bedeutenden Rückgang des Unterhauses dieser Periode hat Sidney Low Zeugnisse mehrerer Parlamentarier beigebracht. Salisburys lautet: „There is an enormous change in the House of Commons as I recollect it, and the evolution is going on still; and we have reached this point that discussion of a measure is possible in the Cabinet, but for any effective or useful purpose, it is rapidy becoming impossible in the House of Commons." Lawson Walton stellte diese Klimax auf, die Verfassung habe aufgehört,

Wenn wir nun die Stellung des Abgeordneten zu den Wählern in der demokratischen mit derjenigen in der oligarchischen Periode vergleichen, so gelangen wir zu folgenden Ergebnissen. In der dritten Periode waren die Wähler voller Ehrerbietung gegen ihre Vertreter; das Unterhaus wählte und entließ die Ministerien, parlamentarische Regierung bedeutete eine Regierung mittels breiter, freier Erörterung. Die heutigen Wähler sind nicht ehrerbietig. Wie könnten sie es sein? Große und kleine Männer bewerben sich um ihre Stimmen. Nicht ihre Abgeordneten nur, sondern auch die Mitglieder des Kabinettes reisen umher, um vor ihnen Reden zu halten, ja sie beteiligen sich an der Wahlagitation. Die Ministerpräsidenten aber wenden sich mit ihren tiefsten Gedanken nicht an das Parlament, sondern an die Wähler und offenbaren ihre Programme bei Festen und Gelagen. Wie könnten sie ehrerbietig sein? Da sie, von der Parteiorganisation geleitet, den Abgeordneten zu ihrem Delegierten gemacht, ihn auf ein Programm verpflichtet, ihn nach Westminster entsandt haben, damit er für den Parteiführer eintritt und für seine Vorlagen stimmt? Da sie ihn rüffeln, wenn er sich Verstöße gegen seine Pflichten zuschulden kommen läßt? Sie erkiesen, von der Presse und der Parteiorganisation geleitet, an deren Spitze der Premier steht, den Premier und dieser wählt gewöhnlich aus den Männern, die im Unterhause zu Ansehen gelangen, seine Amtsgenossen, das Ansehen aber wird nicht nur im Unterhause erworben; so sind es die Wähler, die das Ministerium ernennen. Sie sind es auch, die die Ministerien entlassen. Darauf deutet schon die Tatsache hin, daß der lebhafte, fast launenhafte Kabinettswechsel, das Mißverhältnis zwischen Ministeriensturz und Auflösung der oligarchischen Periode angehört. Die heutigen Ministerien werden entweder nach einer ordentlichen oder einer außerordentlichen Auflösung gebildet.[1] Es ist fast undenkbar, daß eine Partei nach dem Sturze ihrer Gegnerin die Regierung übernimmt, ohne sich an die Wähler zu wenden.[2, 3] Dagegen vollzogen sich früher die Ministerwechsel auch durch Platzwechsel in Westminster, und die Gleichgültigkeit gegen Niederlagen brachte es mit

„to be government by Parliament, it had become government by Cabinet; and (by) an even later development . . . it was now government by Prime Minister in Cabinet". Lord Hugh Cecil sprach es ohne Bedauern aus „when a better institution, the Cabinet, encroaches upon the rights of a worse one (House of Commons), it is a matter of small concern to the country". S. 76, 77, 79 (2. Aufl.).

[1] Siehe Anhang I.

[2] Daß die Schwierigkeiten eines Kabinettes, mit einem unter einem früheren Kabinette gewählten Unterhause zu regieren, schon früh erkannt wurden, beweisen folgende Worte des Lord Colchester, der von 1802—17 Sprecher des Hauses war und dessen „Diary and Correspondence" 1861 erschien: „I never knew any government go on well and steadily with a House of Commons elected under its predecessors" (III, 564). Diese Stelle angeführt von Pauli I, 454, Anm. Vergl. die Ausführungen von A. L. Lowell zu diesem Punkte in dem lehrreichen 23. Kapitel „The Cabinet and the Country".

[3] Siehe Anhang II am Ende des Abschnitts.

sich, daß in der Minderheit befindliche Ministerien sich behaupten konnten. In den letzten zwanzig Jahren erweist sich auch immer stärker die in der vorigen Periode noch bestrittene demokratische Auffassung, daß ein Parlament nur die beim Wahlkampf dem Volke unterbreiteten Fragen behandeln darf und daß das Ministerium das Urteil des Landes anzurufen hat, wenn die Nachwahlen durchgängig ungünstig für es ausfallen. So ist die heutige parlamentarische Regierung nicht eine Regierung mittels gründlicher Erörterung im Parlamente, denn das Ministerium hat die Mitwirkung der Abgeordneten beschränkt oder beseitigt, dagegen diejenige der Wähler erhöht.

Wie die Ausdehnung des Wahlrechtes, von der die geschilderte Bewegung ausgegangen ist, unter dem Einflusse der Parteiorganisationen dazu geführt hat, dem Ministerpräsidenten eine überaus mächtige Stellung einzuräumen, da er nicht nur, wie der amerikanische Präsident Haupt der ausführenden, sondern auch der gesetzgebenden Gewalt ist, daran sei nur erinnert. „Es ist einleuchtend," schreibt Anson, „daß wenn eine Neuwahl dem Unterhause eine große Mehrheit von Mitgliedern zuführt, die sich gegen ihre Wähler verpflichtet haben, die Politik eines bestimmten Staatsmannes zu unterstützen, die Beziehungen eines solchen Mannes zur Krone, zu seinen Amtsgenossen, zu seiner Mehrheit sehr verschieden von denen eines Ministers im letzten Jahrhundert sind."[1] Schon damals erschien diesem Gelehrten der Zustand des Gemeinwesens die Tyrannei eines Mannes oder einer Oligarchie möglich zu machen, wenn ein Oberhaus nicht bestände. In diesem Falle würde die Prärogative der Krone durch Entlassung der Minister oder Auflösung des Hauses allein noch Rettung bringen können.[2]

Einige Jahre später legte das liberal-demokratische Kabinett Asquith die Axt an die Wurzel dieser nach Anson so notwendigen Einrichtung. Ein Gesetz vom 18. August 1911 bestimmte erstens, daß eine vom Unterhause beschlossene Finanzvorlage (money bill), welche dem Oberhause wenigstens einen Monat vor dem Schlusse der Session übersandt und von ihm nicht innerhalb eines Monates ohne jedwede Änderung angenommen worden ist, durch königliche Zustimmung Gesetz werden soll. Das heißt, daß das Oberhaus in Zukunft bei Finanzvorlagen nicht mehr mitsprechen darf. Zur Erkenntnis der Tragweite dieser Bestimmung muß man erwägen die auch noch jetzt vorkommende, vorher geschilderte Oberflächlichkeit der Budgetberatung im Unterhause und die Veränderungen, welche

[1] A. a. O., II, 1, 119.

[2] „The prerogative of the Crown might still be brought into play to dismiss a ministry, or to dissolve a House of Commons whose docility in support of the government of the day arose from a knowledge that the house and the ministers alike had ceased to represent the wishes of the people, and that a dissolution would involve the retirement of many of its members into private life." (A. a. O., S. XXIX.)

durch Finanzvorlagen in England herbeigeführt werden können. So wurde den Abgeordneten von dem Budgetausschusse ohne gesetzliche Anordnung ein Gehalt bewilligt, nachdem eine diese befürwortende Resolution des Unterhauses angenommen worden war; das sonst so langsam arbeitende Parlament erledigte diese Angelegenheit in kürzester Zeit: am 10. August 1911 die Resolution, am 18. August die königliche Zustimmung. Jenes Gesetz bestimmt zweitens: andere Gesetzentwürfe (other bills) erlangen durch königliche Genehmigung Gesetzeskraft, wenn sie in drei aufeinanderfolgenden Sessionen vom Unterhause angenommen worden sind und zwischen der zweiten Lesung der ersten Session und der Annahme in dritter Lesung zwei Jahre verflossen sind, auch wenn das Oberhaus sie verworfen oder mit solchen Änderungen angenommen hat, denen das Unterhaus nicht zustimmt. Diese zweite Bestimmung ist weniger einschneidend als die erste, denn innerhalb zweier Jahre können Änderungen in den Überzeugungen der Abgeordneten und der Zusammensetzung des Hauses stattfinden. Der dritte Zug des Gesetzes ist die Vorschrift, daß die erste Bestimmung nicht das Kommunalfinanzwesen und die zweite nicht Privatvorlagen (private bills) berühren soll; Befürchtungen vor Konfiskationen und allzu tiefen Eingriffen in private und lokale Angelegenheiten mußten vermieden werden.

Immerhin wird voraussichtlich in Zukunft das Oberhaus politisch nur noch wenig zu bedeuten haben, dieses Haus, das während der liberalen Regierung in den Jahren 1892—1895 und von 1906 bis 1910 einen so kräftigen Lebensdrang bekundete. Ein objektiver Beurteiler wird sich aber kaum zu der Auffassung bekennen, die aus den Worten Ansons hervorgeht. Eine erste Kammer ist berechtigt, wenn sie auf eigenem politischem Boden steht. Das englische Oberhaus aber betrachtete sich schon seit langer Zeit als Wahrerin der Volksrechte gegen eine Unterhausmehrheit, die ihre Macht zum Nutzen der Partei mißbrauchen sollte. Ja, um Gladstones Homerulevorlage verwerfen zu können, benutzte sie die jüngste demokratische Theorie, daß das Unterhaus nur solche Fragen behandeln dürfe, die dem Volke bei der Wahl unterbreitet worden seien. Es war ihm sogar vorbehalten, das Referendum anzuregen. Ein wahrhaftes Oberhaus spricht sein Urteil kraft eigenen Rechtes. Trotz dieser Besorgnis um die Rechte des Volkes hatte man häufig den Eindruck, daß es hauptsächlich seine eigenen Interessen förderte und gegen konservative Übergriffe sehr nachsichtig wäre. Häufig, nicht zum mindesten von Bagehot, ist dargelegt worden, wie wichtig die unausgesetzte Kontrolle der Regierung durch die erste Kammer sein würde. Insbesondere wäre sie es nach der Änderung der Geschäftsordnung, welche die Kontrolle des Unterhauses erschwert. Sie würde freilich hohes Pflichtgefühl bei den Peers voraussetzen, gewöhnlich aber ist das Oberhaus noch schlechter

besucht als häufig das Unterhaus.[1] Daß die Gegnerschaft der Liberalen und Radikalen gegen das House of Lords jedenfalls nicht ausschließlich auf Mißgunst, Haß, Vorurteil beruht, beweist die Tatsache, daß die Arbeit seiner Mitglieder in den Ausschüssen über Privatvorlagen allgemein als wertvoll anerkannt wird.

Noch mehr als das Oberhaus hat das Unterhaus an Ansehen eingebüßt. Die wichtigsten Ursachen sind bereits dargelegt worden: die Herabdrückung der zweiten Kammer durch die Geschäftsordnung und das allgemeine Wahlrecht, ihre Abhängigkeit von den Parteiorganisationen und den Wahlkreisen. Andere Ursachen haben mitgewirkt. Während der parlamentarischen Tagung ist die Presse, wie Harwood zuerst darlegte, seine Nebenbuhlerin, und während der Parlamentsferien beaufsichtigt sie die Regierung allein. Wirksame Kontrollmittel sind auch Rednerbühne, Kanzel, Deputation. Und die großen politischen Talente werden aus drei Gründen immer seltener. Vornehme Naturen ziehen sich, durch die heutige Stellung des Abgeordneten abgestoßen, zurück; wer nicht Abgeordneter der Arbeiterpartei oder der Nationalisten ist, muß gewöhnlich sehr reich sein; wer sehr reich ist, dem liegt oft viel mehr an gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorteilen, als an einer unsicheren politischen Zukunft. Zweitens hat die Beseitigung der kleinen abhängigen Wahlflecken die genugsam geschilderten Wirkungen auf den Nachwuchs und die Erhaltung politischer Intelligenz ausgeübt.[2] Drittens hat das allgemeine Wahlrecht auf eine sehr unerfreuliche Gleichförmigkeit hingearbeitet. Wie wir schon angedeutet haben, wird es, dem Gemeinwesen an sich förderlich, wenn der notwendige Zusammenhang von Rechten und Pflichten besteht und es in der Form eines Berufsklassenwahlrechtes erscheint, dadurch schädlich, daß sich die Parteiorganisationen der politisch ungebildeten Massen bemächtigen. Diese Wirkung wurde in England durch eine Neuerung des Gesetzes über die Abgrenzung der Wahlkreise verstärkt. Vor dem Jahre 1885 wählten in England viele Wahlkreise zwei und mehr Abgeordnete. Es war dort möglich, den verschiedenen Forderungen an das Wahlrecht nachzukommen. Man konnte einen orthodoxen Parteimann aufstellen und neben ihm einem politisch Befähigten die Möglichkeit geben, sich auszubilden, ja man vermochte in Dreierkreisen einen Fürsprecher für die besonderen Interessen des Ortes[3] zu gewinnen. Das

[1] Wie ein Oberhaus zusammengesetzt sein sollte, habe ich in einem Aufsatze „Der Neubau der ersten Kammern“ (Tag, 24. August 1907) darzulegen versucht.

[2] In seiner früher erwähnten Schrift über die parlamentarische Regierung forderte Earl Grey nicht nur Vertretung der Minderheiten, sondern auch Zuteilung einer Anzahl Sitze im Unterhause an die Universitäten, Gelehrten, Industrien, lebenslängliche Mitglieder (12—15) aus den Führern der verschiedenen politischen Parteien, Wahl junger Männer durch das Haus auf den Vorschlag des Ministeriums.

[3] Bei der Vorlegung des Wahlgesetzentwurfes sagte Gladstone am 29. Februar 1884: „The question is whether there is not in the pursuits and associations of place

Ergebnis des Wahlkampfes war nicht allein der Sieg der auf einer bestimmten Fläche gerade sich aufhaltenden Menschenmenge, gleichgültig, ob sie als Nomaden mit Vieh und Wagen von Brunnen zu Brunnen ziehen oder in festen Häusern wohnen, wo ihre Voreltern geboren und gestorben sind.[1] Das von Gladstone angenommene moderne demokratische Zahlenprinzip schuf den Einerkreis; doch erhielten sich, wie man sich erinnern wird, einige Mehrerkreise. Was kommen mußte, geschah: der orthodoxe Parteimann und die Klasseninteressen siegten in fast allen Wahlkreisen.[2] Daß aber die Listenwahl auf die Mannigfaltigkeit der Vertretung hinarbeitet, beweist folgende Tatsache: in vier von den 23 Zweierkreisen wurde je ein Liberaler und ein Konservativer gewählt.[3]

So kam es, daß, wie schon vor dem Kriege von nachdenklichen Engländern behauptet wurde, die politischen Talente immer seltener wurden und daß auch in England, wie in den romanischen Demokratien, die Advokaten das Steuer des Staates ergriffen. Früher wäre ihnen die politische Laufbahn zu wenig einträglich erschienen, sie strebten nur danach, sich zu bereichern.[4] „We are eaten up by the lawyers," sagte vor

---

and in its social circumstances a difference between town and country, which it is expedient, becoming and useful to maintain. I would respect the individuality of constituencies." Daß ein modernes Wahlrecht außerdem allen Überzeugungen und Interessen die Möglichkeit geben sollte, sich im Wahlergebnis widerzuspiegeln, ist eine Forderung, die weder bei dem Mehrheitsprinzip noch bei der Klassenherrschaft des Wahlkreises Anklang findet.

[1] Ein älterer deutscher Schriftsteller ist tief in den Unterschied des nach 1832 bestehenden englischen Wahlrechtes und der deutschen Wahlrechte eingedrungen, mit denen das heutige englische nahe verwandt ist. „In England," schreibt er, „sind die Gemeinen einzelne Provinzen, Städte, Flecken oder Volksklassen, welche korporativen Charakter oder Standeswesen mit besonderer Individualität besitzen ... So besteht also das wählende Volk nicht aus einer einheitlichen Masse, sondern aus einem Nebeneinander von Sondervereinigungen ... Die kontinentalen Länder dagegen müssen bei der Repräsentation des dritten Standes von einer Einheit des Volkes und Landes ausgehen ... ihre Provinzen, Städte, Flecken, Volksklassen sind ja nichts anderes als Einteilungen des Landes und Volkes nach Wohnort, Beschäftigung, administrativer Einrichtung und Volkszahl. Daher wurden hier meistenteils die Wahlschaften vom Standpunkte der Volkseinheit und einer gleichartigen Masse eingerichtet, das Land durchlaufend, wie die Nummern für die Standquartiere der Regimenter und Konskriptionsdistrikte." G. Zimmermann, Die Vortrefflichkeit der konstitutionellen Monarchie usw., 1852, S. 43.

[2] „The creation of the single member constituency under existing political conditions has gone far to destroy the local character of our representative system, and the independence of the individual member. When a consituency returned two members, the elector had the choice of varieties of opinion even among members of the same party: under the present system and with the increased strength of political organisation, a candidate offers himself not so much on his own merits, as because he is the nominie of the political organisation or caucus which professes to represent his party." Anson, II, 1, S. 119.

[3] Lowell, Kap. 34.

[4] In England bietet ihnen aber auch das Pariament eine Ernte. Die Durchsicht der Wählerlisten, die jährlich 30 Millionen Mark kostete, Interessenvertretungen und das Auftreten vor den Private Bill-Ausschüssen bringen hohe Einnahmen. Vergl. über diesen dritten Punkt G. Cohn, Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik, I, 153. Erste

bald zwanzig Jahren Bodley in seinem Werke über Frankreich. Jetzt aber sind die hervorragendsten Gestalten des englischen Ministeriums ein Barrister und ein Solicitor: Asquith und Lloyd George, die nach ihrem Rücktritt wieder in ihre Schreibstuben zurückkehren. Dieser schuf, echt demokratisch, ein Arbeiterversicherungssystem ohne jeden geschichtlichen Zusammenhang mit den Grundsätzen, auf denen das ältere beruhte, nur daß er ihm die Hilfskassen und Gewerkvereine einverleibte. Zur Deckung der großen Kosten, die er ebenfalls echt demokratisch dem Staate auflud, führte er Steuern ein, die zum Zusammenstoß mit dem Oberhause führten und es im wesentlichen in ein Dekorationsstück verwandelten. Wenn wir nun noch die Einführung des Abgeordnetengehaltes, die Herabsetzung der Legislaturperioden von sieben auf fünf Jahre und die Demokratisierung der Selbstverwaltung in unsere Betrachtung einbeziehen, dann dürfte die Benennung dieser Periode als einer demokratischen noch aus anderen als den ursprünglich angeführten Gründen berechtigt erscheinen. Jedoch gebrauchen wir das Wort Demokratie nicht im Sinne von Einrichtungen, die der Verfassungsform „Demokratie“ entsprechen.

Als Symptome der wachsenden Demokratisierung Englands werden auch folgende Erscheinungen betrachtet. Erstens die stärkeren Parteiverschiebungen nach den allgemeinen Wahlen. Man schreibt den raschen Wechsel der größeren Zahl ungebildeter Wähler zu, die sich leichter von demagogischen Künsten einfangen ließen, während gebildete Wähler ihrer Fahne treu blieben. Da wir in Deutschland im allgemeinen diese Erfahrung nicht gemacht haben (Sozialistenpartei, Zentrumspartei), so ist anzunehmen, daß der Wechsel damit zusammenhängt, daß bis 1906, abgesehen von den Vertretern der Gewerkschaften, keine Arbeiterpartei bestand und die Streitfragen der beiden großen Parteien den unteren Klassen zu wenig Interesse einflößten. Zweitens der Rücktritt der Premiers sofort nach einer Wahlniederlage. Sie warten nicht die Entscheidung des einzig kompetenten Gerichtshofes, des Unterhauses, ab und bezeugen damit, daß tatsächlich die Wählerschaft die höhere Instanz darstellt. Gladstone sträubte sich gegen den Rücktritt im Jahre 1874, nachdem die Wahlen gegen ihn entschieden hatten. Er war der Meinung, daß es dem Parlamente und nicht den Wählern zustehe, das Ministerium zu entlassen. Salisbury wartete noch im Jahre 1892, obwohl bei der Wahl geschlagen, eine Mißtrauenserklärung des Hauses ab, ehe er zurücktrat.

Ihre tiefsten Spuren hat diese Periode in der Stellung des Parla-

---

Preise, die den Ehrgeiz befriedigen (Attorney General, Lord Chancellor u. a.), ohne eine wesentlich höhere Einnahme als die eines hervorragenden Rechtsanwaltes, sind nicht zahlreich. Unter Advokaten werden hier wie anderswo Männer verstanden, die ohne tiefere Auffassung die Politik zu selbstsüchtigen oder demagogischen Zwecken ausbeuten. Daß aus dem Stande der Rechtsanwälte auch hochstehende Staatsmänner hervorgehen, beweist der Name Perceval, ganz abgesehen von den Kanzlern, Reichsanwälten usw.

mentes im Staate hinterlassen. Vom Oberhause zu reden, ist überflüssig. Vergegenwärtigt man sich die verschiedenen Tätigkeitsformen des Unterhauses, so dürfte das Urteil gerechtfertigt erscheinen, daß das House of Commons und die deutschen Kammern darin übereinstimmen, daß die Kontrolle ihre bedeutendste Funktion ist. Und jedenfalls hat das englische, wenn man die Ministerien außer Betracht läßt, nicht mehr Macht als das deutsche, dieses aber erfreut sich einer unabhängigeren und würdigeren Stellung. Untersucht man die Spitzen auf ihren politischen Wert, so wird man geneigt sein, die Frage so zu stellen, ob ein Beamtenministerium oder ein Kabinett von dilettierenden, von Zeit zu Zeit zur Leitung der Staatsgeschäfte berufenen Parteihäuptlingen dem Lande ersprießlicher ist. Es ist hier nicht der Ort, sie zu beantworten. Wir möchten nur darauf hinweisen, daß die englische Spitze weniger einheitlich ist als die deutsche, wie ein kurzer geschichtlicher Rückblick beweist.

Als das Kabinett sich bildete, bestand es aus einem Kreise von wenigen, im geheimen beratschlagenden Ministern (Nachwirkung der Zeit der Juntos des 17. Jahrhunderts) und unter Georg II. auch aus Hofbeamten und anderen hochstehenden Männern, die, wie der Erzbischof von Canterbury, zu der Staatsverwaltung nur entfernte Beziehungen hatten und auch wohl nach Ministerwechseln Mitglieder blieben (Nachwirkung der Zeit des Geheimen Rates? Gelegentliche Mitwirkung?). Zweite Stufe: es wird auf die Inhaber der hohen Verwaltungsstellen beschränkt, die etwas zu verantworten haben, der Premier erhebt sich über seine Amtsgenossen, er beaufsichtigt sie, die Kabinettssitzungen nehmen einen rein geschäftlichen Charakter an, die Grundsätze der Einheitlichkeit und der Solidarität treten hervor. Dritte Phase, die durch die dritte und vierte Periode der Kabinettsentwicklung dargestellt wird: mit der Zunahme der Geschäfte bilden sich neue Ministerien, deren Inhaber in das Kabinett aufgenommen werden müssen, dem Kabinett fällt auch die Gesetzgebungsinitiative zu, es wird groß und größer, und differenziert sich von neuem: Minister ohne Portefeuille (um die festländische Sprache zu reden), Minister mit Portefeuille, die dem Kabinette angehören, Minister mit Portefeuille, die dem Kabinette nicht angehören, es entsteht wiederum ein innerer Kreis von führenden Männern, der überarbeitete Premier ist unfähig, seine Amtsgenossen zu beaufsichtigen, nur mit dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten steht er in engster Beziehung; das government by departments sei wieder erstanden, so wird behauptet. Sein Amt (First Lord of the Treasury), wie auch diejenigen des Lord Privy Seal, des Lord President of the Council und des Chancellor of the Duchy of Lancaster entsprechen den festländischen Ministerien ohne Portefeuille. Die Ämter der drei zuletztgenannten sind ebenfalls wichtig, denn, wie das Wort Parlament andeutet, ist die Sprache für die parla-

mentarische Regierung das wichtigste Werkzeug und sie erfordert die Beherrschung der Partei in und außer dem Hause.[1] Eine völlig durchgeführte Vergleichung müßte berücksichtigen, daß in Deutschland der Weg ins Ministerium gewöhnlich aus der Wohnung des Ministerialbeamten führt, während in England der Civil Service eine Welt für sich bildet und wiederum, wie bekannt, gespalten ist: die ständigen Unterstaatssekretäre und andere Beamte, die frei ernannt werden, und die Clerks, meistens Männer mit Universitätsbildung, die auf Grund von Wettbewerbsprüfungen angestellt werden.

Eine bemerkenswerte Folge dieser Trennung bleibt vielen oberflächlichen Bewunderern der Kabinettsregierung verborgen. Sie rühmen sie, weil erfahrene, im politischen Leben gereifte Männer, nicht Bureaukraten, regieren und weil die eigentlichen Inspiratoren der Politik im Parlamente Rede und Antwort stehen müssen. In Wirklichkeit regiert auch in England in den Ministerien meistens der Bureaukrat, der im Parlamente nicht Rede und Antwort steht, sondern durch einen von ihm Inspirierten vertreten wird, während die Inspiratoren der Politik der Premiers häufig die großen Zeitungen sind. Für den ersten Teil dieser Behauptung, für den unterirdischen Einfluß der ständigen Unterstaatssekretäre, ließen sich viele Beispiele aus der nächsten Vergangenheit anführen, wenn man in das englische Auswärtige oder Marineministerium blickte, aber wir wollen lieber auf ein Beispiel aus der Vergangenheit hinweisen. Egerton schreibt in seiner „Geschichte der englischen Kolonialpolitik", daß Sir F. Rogers von 1860 bis 1871 ständiger Unterstaatssekretär im Kolonialamte gewesen sei, „daß sein Einfluß auf die aufeinanderfolgenden Kolonialsekretäre offenkundig war und daß er tatsächlich in hohem Grade während dieser Jahre die Kolonialpolitik Englands leitete".[2] Und doch war Sir F. Rogers niemals Minister, niemals hatte er die von ihm inspirierte Politik im Parlamente zu verantworten.

Diese Übersicht über die Entwicklung des Kabinetts lenkt den Blick zum Ende des ersten Aufsatzes zurück. Dort wurde bemerkt, daß vier verschiedene Entwicklungsrichtungen zu verfolgen sein würden. Was nun die erste betrifft (das Verhältnis der Teile des Kabinetts zueinander), so hat sich gezeigt, daß auch nach der Konsolidation unter Pitt noch Verschiebungen stattgefunden haben. Die zweite (das Verhältnis des Kabinetts zum ernennenden Organ) ist im wesentlichen nach dem Ende der zweiten Periode, unter Wilhelm IV., abgeschlossen. In der dritten tritt das Ver-

---

[1] „There is a good deal of specialisation in politics: one may be exceptionally useful for party purposes in platform speaking throughout the country, another a powerful debater in the Commons, another a skilled administrator, another an expert in the details of party management..." Anson, II, 1, 123.

[2] H. E. Egerton, A Short History of British Colonial Policy, 1897, S. 368.

hältnis des Kabinetts zum Parlament in den Vordergrund; die Macht des Kabinetts nimmt langsam zu. In der vierten unterwirft sich das Kabinett durch Parteiorganisation und Geschäftsordnung[1] das Parlament, sein Verhältnis zu den Wählern steht nun im Mittelpunkte der Betrachtung.

Wir können nun die Frage beantworten, die wir am Ende des vorigen Abschnittes aufschieben mußten: War die oligarchische Periode die klassische Zeit des englischen Parlamentarismus? Die Antwort lautet Nein. Denn die parlamentarische Kabinettsregierung erreicht erst in der letzten, der demokratischen, Periode die abschließende Gestalt, die sie erreichen mußte, wenn ihr Wesen, die Herrschaft des Kabinetts, zu vollem Ausdruck gelangen sollte. Das Kabinett ist heute viel mächtiger als es vor 1867 war, es kann seine Maßregeln mit geringeren Schwierigkeiten durchsetzen; die Lebensdauer der Ministerien ist gewachsen. Freilich wurde der Abgeordnete geopfert. Wessen Ideal dagegen die parlamentarische Regierung ist, wird der oligarchischen Periode den Preis erteilen; die Abgeordneten waren mächtiger, sie waren freier, das Kabinett war von ihnen viel abhängiger. Vor allem aber wird er geltend machen, daß die Idee der Repräsentation in ihr rein zur Erscheinung gelangte. Die Idee der Repräsentation gehört der aristokratischen Ordnung der Dinge an; der nicht an die Weisungen des Wählers gebundene, ihm nicht verantwortliche, seine Entscheidungen frei treffende Repräsentant ist dem Wähler übergeordnet. Die Beugung des Abgeordneten unter den Willen des Wählers in der demokratischen Periode verneint die Idee der Repräsentation, und, wenn sie nicht auch das Kabinett gefährdet, so liegt das daran, daß bisher auch der Wähler unter dem Einfluß des Kabinettes steht: dieser durch die Parteiorganisation, jener durch Parteiorganisation und Geschäftsordnung.

---

[1] In geistvoller Weise hat Redlich die englische Geschäftsordnung im geschichtlichen Zusammenhang gewürdigt. Er hebt hervor „drei entscheidende Ergebnisse der Entwicklung ...: die Verstärkung der disziplinären und administrativen Befugnisse des Speakers, die fortwährende Erweiterung der Befugnisse der Regierung in betreff der Führung der gesamten parlamentarischen Tätigkeit im Unterhause, endlich das völlige Zurücktreten des einzelnen Abgeordneten, des Private Member, hinsichtlich der parlamentarischen Initiative wie des ihm durch die Geschäftsordnung zugemessenen freien Spielraumes". Diese Änderung ist „eine unausweichliche Folge des im 19. Jahrhundert voll ausgereiften Systems der parlamentarischen Regierung. Seitdem die gesamte Exekutive in der Hand eines Joint Committee der Lords und der Commons uneingeschränkt liegt, seitdem jede Möglichkeit eines politischen Gegensatzes zwischen der Mehrheit des Unterhauses und dem Ministerium geschwunden ist ... seither ist mit der alten Auffassung vom Verhältnisse der Volksvertretung zur Regierung auch deren Folge, die alte historische Regelung dieses Verhältnisses durch die Geschäftsordnung, obsolet geworden ... Die Geschäftsordnung des Unterhauses, des tatsächlichen politischen Souveräns des Reiches, ist notwendigerweise aus einem Rüstzeug der Volksvertretung gegen Krone und Regierung zu einem politischen Rüstzeug eines Ministeriums geworden". Diese Entwicklung ist mit Notwendigkeit eingetreten, „weil vor allem eine Körperschaft von 670 Mitgliedern nicht Gesetzgebung initiieren, nicht selbst regieren und administrieren kann". S. 245 f.

Zwar ist die parlamentarische Kabinettsregierung auch in der letzten Periode trotz alledem von dem gleichen Geschicke wie in der vorangehenden bedroht, wenn sie auch einen stärkeren Widerstand bietet. Ihr Fundament ist die Partei, und die Partei ist Sand und Geröll zu vergleichen, die sich leicht verschieben und den Bau zusammenstürzen lassen. Auch nach 1867 haben große Fragen (Homerule und Schutzzoll), zweimal die Parteien gespalten und die Parteiorganisationen haben es nicht zu verhindern vermocht. Koalitionen sind seit der Mitte der achtziger Jahre eine ebenso regelmäßige Begleiterscheinung des Parlamentarismus, wie in der oligarchischen und monarchischen Periode, und das Dasein der irischen, seit 1906 auch der Arbeiterpartei machen sie noch verwickelter. Tatsächlich haben die Iren, als Zünglein an der Wage, im Jahre 1885 Gladstone, im Jahre 1886 Salisbury gestürzt. Es läßt sich weiter nicht verkennen, daß die demokratische Entwicklung die Einheitlichkeit und Solidarität der Kabinettsregierung erschüttert. Die Gewohnheit der Minister, zum Volke zu sprechen, sich an der Wahlagitation zu beteiligen, die Pläne des Kabinettes in Versammlungen und bei Festessen zu verkünden, haben Premiers dazu verleitet, ihre Absichten zuerst vor ihren Wählern, dann vor dem Parlamente, zu enthüllen, und andere Minister Reformideen zu entwickeln, ehe sie im Kabinette zur Sprache gekommen waren. Gladstone machte bereits 1874 mit seinem Entschlusse, das Parlament aufzulösen, zuerst drei Kollegen, dann die Königin, schließlich das Kabinett und hierauf seinen Greenwicher Wahlkreis bekannt. Und Chamberlain trug im Jahre 1883 seinen Mitbürgern in Birmingham ein Reformprogramm vor, das seinen Amtsgenossen unbekannt war und setzte, zur Rede gestellt, auseinander, daß die Einheitlichkeit und Solidarität des „responsible government" sich nur auf das Handeln, nicht auf das Reden beziehe. Wenn wir weiter erwägen, daß der Demokratismus durch die erhöhten Anforderungen, die er an den Staat stellt, dem Premier die Überwachung der stärker als früher belasteten einzelnen Ministerien erschwert, so wundern wir uns nicht, wenn immer wieder behauptet wird, das Zeitalter des Government by departments sei zurückgekehrt.

Der Maßstab zur Beurteilung des verhältnismäßigen Wertes der beiden Perioden ist selbstverständlich der technische, derjenige der Leistungsfähigkeit der Kabinettsregierung, gewesen; nicht der nationale: des Wertes des in den beiden Perioden von ihr Geleisteten.

Noch im Jahre 1886 schrieb Gneist: „Das Parlament, anstatt die Staatsverwaltung zu kontrollieren und Minister zur Verantwortung zu ziehen, ist in wachsendem Maße selbstregierender Körper geworden." Diese Worte klingen heute fast wie Spott.[1] Eine bescheidenere Aufgabe schreibt

[1] R. Gneist, Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 2. Aufl.,

23 Jahre später ein Engländer dem Unterhause zu: „Formally (!) the support of the House of Commons is necessary to the existence, to the executive energy, to the legislative activity of a Government . . .“[1]

Die andauernde Schwächung des Unterhauses hat, wie Sidney Low richtig bemerkt, kein Staatsmann so sehr befördert wie Gladstone. Er ist der Pate des jungen Kaukus, unter ihm wird der Kaukus das Werkzeug des Parteihauptes, Gladstone regt die tiefgreifenden Veränderungen der Geschäftsordnung an, er macht die große Politik zu einer Angelegenheit der Volksversammlungen, er geht auf den „stump“, „und doch beteuerte Gladstone immer seinen Glauben an die vollständige Abhängigkeit des Ministeriums von der gewählten Kammer“.[2, 3] Sollen wir eine bewußte Heuchelei annehmen? Keineswegs. Es ist ein ähnlicher Vorgang wie die allmähliche Verstümmelung der königlichen Gewalt zugunsten des Parlamentes, die sich langsam vollzieht und kaum bemerkt wird. Der Theorie nach aber hat die Krone noch immer alle ihre Befugnisse, nur kann sie sie nicht ausüben. Und in der Theorie sind die Minister nur Mitglieder des längst fast ganz entrechteten Geheimen Rates. „Geheimrat“ (Privy Councillor) ist in England für die meisten Mitglieder des Privy Council fast ebensosehr ein Titel wie für die Mehrheit derjenigen Männer, die ihn in Deutschland führen dürfen. Die nicht wenigen, die hinter ihren Namen die Buchstaben P. C. zu setzen berechtigt sind, werden an Zahl nur von solchen übertroffen, die ihm J. P. folgen lassen, ohne sich je auf eine Richterbank zu setzen. Auch in England findet sich die Lösung der Amtsbezeichnung vom Amte und ihre Verwandlung in einen (leeren) Titel. Für uns Deutsche, die wir deshalb oft gescholten werden, ein bescheidener Trost!

Anhang I

Folgende Übersicht wird die obige Behauptung (S. 120) erhärten.

1868 Auflösung, nachdem ein neues Wahlgesetz erlassen worden ist und die Wahlkreise abgegrenzt sind. Sieg der Liberalen, das schon früher im Parlamente geschlagene Ministerium Disraeli tritt zurück. Gladstone Premier.

1874 Auflösung nach Schwierigkeiten wegen des irischen Universitätsgesetzes im Jahre 1873 und nach im Winter 1873/74 ungünstigen Nachwahlen. Sieg der Konservativen, Gladstone tritt zurück, Disraeli Premier.

S. 322. Sie waren schon damals nicht mehr richtig und beweisen, wie schwer es selbst für einen bedeutenden Mann ist, über ein fremdes Land, das er in früherer Zeit genau kennen gelernt hat, nach längerer Zeit zu urteilen, wenn er nicht in fortwährender Berührung mit ihm bleibt. Gneist ist aber nicht der einzige, der Irrtümer dieser Art begangen hat.

[1] W. Anson, I, 368.

[2] S. 19.

[3] Lord Selborne, ein Liberaler wie Gladstone, sah in dessen Wahlfeldzug in Midlothian (1879) den Wendepunkt, „a precedent tending in its results to the degradation of British politics by . . . removing the political centre of gravity from parliament to the platform“. The Political History of England, XII, 297.

1880 Auflösung. Die auswärtige Politik Disraelis, die irische Unterstützung in England und der Kaukus bewirken den Sieg der liberalen Partei. Gladstone Premier.

1885 Auflösung, nachdem die Gesetze von 1884 und 1885 das Wahlsystem geändert haben. Die Vorgänge sind folgende. Gladstone erleidet 1885 bei der Finanzbill seines Kollegen Childers eine Niederlage und tritt zurück. Die konservative Partei übernimmt die Regierung, Salisbury wird Premier, ordnet, nachdem die Neuordnung der Wahlkreise beendet ist, die Auflösung an, die der liberalen Partei den Sieg verschafft. Salisbury stürzt 1886 über ein Amendement zur Adresse. Gladstone Premier. Er legt die Homerule-Bill vor, die die liberale Partei spaltet, so daß im Juli 1886 die Mehrheit sich gegen die zweite Lesung erklärt. Gladstone entschließt sich zur Auflösung.

1886 Auflösung. Die liberale Partei besiegt. Gladstone tritt zurück. Salisbury Premier. Als die Legislaturperiode sich dem Ende nähert, ordnet Salisbury an die Auflösung.

1892 Auflösung. Die konservative Partei geschlagen, Salisbury fällt bei der Erörterung der Adresse über ein Mißtrauensvotum. Gladstone Premier, dessen Homerule-Bill im Unterhause 1893 durchgeht, im Oberhause Schiffbruch leidet. Gladstone tritt 1894 zurück, da das Kabinett der von ihm vorgeschlagenen Auflösung nicht zustimmt. Lord Rosebery Premier, der 1895 über einen Tadel des Kriegsministeriums bei der Beratung einer Heeresvorlage stürzt. Er ordnet Neuwahlen an, deshalb:

1895 Auflösung. Die liberale Partei geschlagen. Die konservative Partei übernimmt die Regierung. Salisbury Premier, glaubt den Krieg in Afrika für seine Partei ausbeuten zu können und ordnet im Jahre 1900 Neuwahlen an (Khaki Election).

1900 Auflösung. Die konservative Partei erhält sich am Ruder. Die Tariffrage spaltet die Partei seit 1903. Im Jahre 1905 tritt Balfour zurück, angeblich weil er kein Programm habe. Die liberale Partei übernimmt die Regierung. Campbell-Bannermann Premier. Nunmehr

1906 Auflösung. Die liberale Partei siegt. Der Widerstand des Oberhauses gegen die infolge der Arbeiterversicherungsgesetze notwendig gewordene Finanzvorlage Lloyd Georges führt im Jahre 1910 zu Neuwahlen.

1910 Auflösung. Der erwartete Widerstand des Oberhauses gegen seine Entrechtung bewirkt eine zweite Auflösung. Die liberale Partei behauptet sich.

Die Vergleichung der Auflösungen dieser und der oligarchischen Periode ergibt, wie viel häufiger sie geworden sind, obwohl Neuwahlen nach dem Tode des Monarchen (welcher Grund, wenn er noch bestanden hätte, ihre Zahl um zwei vermehrt haben würde) nicht mehr vorkommen. Ein neuer Zug sind die Wahlen des Jahres 1910 wegen der Uneinigkeit der beiden Häuser. Zweimal wurde das Unterhaus aufgelöst (1868 und 1885) nach dem Erlaß neuer Wahlgesetze, beidemal verbunden mit der Niederlage des Schöpfers des Wahlgesetzes (Disraeli und Gladstone). Disraeli führt die Geschäfte weiter bis zur Absteckung der neuen Wahlkreise; Gladstone tritt zurück und überläßt sie Salisbury.

Es ist sehr schwierig, die seltener gewordenen Ministerwechsel zu klassifizieren, da sie mit den Auflösungen eng verschlungen sind. Nur zweimal vollzieht sich ein Ministerwechsel, ohne daß Wahlen vorangegangen wären; 1885 und 1905; beidemal aber folgen sie. Zweimal tritt ein Premier zurück und überläßt die Führung einem anderen Führer seiner Partei (Gladstone-Rosebery, Salisbury-Balfour). Zweimal (1885, 1895) wirft der Ministerpräsident (Gladstone, Rosebery) die Flinte ins Korn, obwohl er die Regierung hätte weiterführen können. Zweimal wird der Ministerwechsel durch Parteispaltungen (Homerule, Tarifreform) herbeigeführt. In sechs Fällen hat das Ministerium eine vorschriftsmäßige Dauer von sechs bezüglich fünf Jahren erreicht, wodurch am besten bewiesen wird, wie viel stetiger die Parteiregierung durch Auflösung und Kaukus geworden ist. Nur wenn sie kürzer ist, läßt sich sagen, daß Neuwahlen die einem Referendum ähnliche Befragung und Entscheidung des Landes über eine zwischen den Parteigruppen oder den Häusern oder dem Hause und den Wählern strittige Frage bedeuten. So war es 1886, 1895, 1910, allerdings auch 1906, doch wäre eine Auflösung schon 1903 angezeigt gewesen. Balfour schob sie über Gebühr hinaus. Wenn die Legislaturen die vorschriftsmäßige Dauer vollkommen oder ziemlich vollkommen erreichen, haben sie meistens den Charakter einer Katharsis der Wählerseelen von allem gegen die Regierung aufgehäuften Groll.

Anhang II (siehe S. 120)

Todds Theorie über außerordentliche Auflösungen.

Es ist angezeigt, die Theorie Todds über die Auflösungen einer Kritik zu unterziehen. Er (Todd-Walpole, II, 126) führt vier zu billigende Anlässe auf:

1. Um die Meinung des Landes über die vom Könige veranlaßte Beseitigung von Ministerien zu erfahren (1783, 1807, 1834). Diese Auflösungen habe ich früher von der Betrachtung ausgeschlossen, weil sie einer vergangenen Zeit angehören (S. 92). Daß ein Fürst ein Kabinett entläßt, ein neues bildet und diesem hierauf eine Auflösung bewilligt, kommt nur noch in Rumänien und Spanien vor. Jedoch lag Georg III. in den Jahren 1784 und 1807 nichts ferner, als die von Todd ihm zugeschriebene Absicht; er wünschte, ein ihm genehmes Parlament zu erlangen. Anders war es im Jahre 1834. Melbourne war sich über seine schwierige Stellung im klaren, erklärte dem Könige seine Absicht zurückzutreten, regte die Berufung eines Nachfolgers an, überbrachte einen Auftrag an Wellington. Daß aus dieser Angelegenheit die Entlassung eines Ministeriums wurde, ist ein Scherz der Weltgeschichte, der in eine ernsthafte Theorie nicht als Baustein eingefügt werden darf.

2. Wegen Streitigkeiten zwischen den beiden Häusern. Todd verweist auf die Auflösungen von 1679 (Danbys Impeachment), 1701 (Somers Impeachment), 1705 (die Streitigkeiten wegen der Wahl in Aylesbury). Auch hier trifft die Theorie Todds nicht zu. Karl II. löste das Parlament im Jahre 1679 auf, weil er mit dem alten nicht mehr auskommen konnte, wovon ihn auch die Haltung des Unterhauses im Falle Danby überzeugte; der wichtigste Grund war aber die Ausschließungsbill. „The passing of the exclusion bill,“ sagt Lodge, der neueste Geschichtschreiber dieser Zeit, „and the persistence of the commons in denying the legality of Danbys pardon, convinced Charles that there was little hope of compromise with the existing parliament“. Auf die Anregung seiner Berater löst er das Haus auf. Und zu welchem Zwecke? „To foil the extreme party.“ (The Political History of England, 1910, VIII, 163.) Im Jahre 1701 hat, wie früher ausgeführt wurde, Wilhelm III. das Parlament aufgelöst, um ein besseres zu bekommen, da die Gelegenheit günstig war; er nutzte die Empörung des Landes über die Anerkennung des Sohnes Jakobs II. durch Ludwig XIV. aus. Für den Zusammenhang mit dem Impeachment Lord Somers liegt kein Zeugnis vor. Und die Wahl des Jahres 1705 erfolgte nach einer ordentlichen Auflösung, die durch den Schluß der Legislaturperiode herbeigeführt wurde. Eine Auflösung wegen mangelnder Harmonie zwischen den beiden Häusern hat Todd nicht mehr erlebt, sie hat sich zuerst im Jahre 1910 ereignet.

3. Zur Erkenntnis der Stimmung des Landes a) über einen wichtigen Akt der Regierung, um sie zu stärken, wie im Jahre 1806, als die Verhandlungen über den Frieden mit Frankreich sich zerschlagen hatten, b) über eine Frage der Politik, welche Ministerien und Unterhaus entzweit (1831, 1852, 1857, 1859). Es ist bedauerlich, daß Todd kein besseres Beispiel für a anzuführen weiß als die Auflösung von 1806. Brodrick charakterisiert diese Auflösung als „a foolish dissolution, for ministerial convenience only, and aimed not merely at strengthening the ministry, but at weakening the Tory section within the ministry“. (The Political History of England, 1906, XI, 48.) Es war das Ministerium aller Talente, das sie anordnete. Über b wird man mit ihm übereinstimmen.

4. „Wenn Grund zu der Annahme vorhanden ist, daß das Haus der Gemeinen die Überzeugungen und Wünsche der Nation nicht treu widerspiegelt. Seit 1784 ist es ein feststehender Grundsatz, daß, wenn das Unterhaus den Ministern sein Vertrauen versagt, die Frage, ob es die Meinung des Landes richtig ausgesprochen habe, durch eine Auflösung beantwortet werden darf.“

Über 4 wird man mit Todd einer Meinung sein, obwohl es befremdet, daß dieselbe Auflösung schon einmal unter 1 als Beispiel für eine andere Art angeführt worden ist.

Ich stelle die Ergebnisse zusammen! 3 b und 4 stimmen mit dem überein, was ich S. 92 f. über die Auflösungen der drei ersten Perioden der Kabinettsregierung gesagt habe. 1 und 2 sind nur in der Theorie Todds vorhanden, 3 a ist ungenügend belegt. Aber seine Ausführungen sind deshalb nicht wertlos, nur sind sie anachronistischer Natur. Die Auflösung wegen eines Zwiespaltes zwischen den beiden Häusern gehört der demokratischen

Periode an, sie kommt zuerst im Jahre 1910 vor. Daß (3 a) ein Kabinett wegen einer wichtigen Frage eine Auflösung vornimmt, wird nach der Konstruktion Todds dann geschehen, wenn es nicht genügend unterstützt wird, wenn es befürchtet, gestürzt zu werden und dem Sturze zuvorkommt. Die dieser Art der Auflösung zugrunde liegende Auffassung ist folglich grundverschieden von der modernen, daß ein Parlament nur diejenigen Aufgaben übernehmen darf, die es dem Lande bei der letzten Wahl in seinem Programm vorgelegt hat, und Berufung an die Wähler einlegen muß, wenn neue Fragen gelöst werden müssen.

Auch sollte eine größere Zahl ungünstiger Nachwahlen die Auflösung nach der heutigentags herrschenden Meinung dem Kabinette nahelegen.

6. Schluß

Auch in der konstitutionellen Monarchie bestehen die Rechtsgleichheit und die verschiedenartig gemischte, im ganzen gleiche Summe von Freiheitsrechten, welche die anderen Gemeinwesen der heutigen Kulturvölker aufweisen. Hiervon zwar überzeugt, glauben jedoch manche Bürger europäischer Demokratien und parlamentarischer Monarchien, daß nur in ihnen die öffentliche Meinung herrsche, die in jedem Bürger sich frei erschließend, gleichsam seinen politischen Anteil an ihrer Macht darstelle. Dieser Glaube ist das Ergebnis zweier Irrtümer. Die öffentliche Meinung herrscht in keinem Staate, da wegen der Uneinigkeit der Menschen über die größte Zahl aller Angelegenheiten mehrere Meinungen entstehen, über welche die Mehrheit entscheiden muß. Folglich herrscht für gewöhnlich die öffentliche Meinung der Mehrheit. Zweitens sind die meisten Überzeugungen nicht das Erzeugnis eines in allen Köpfen unabhängigen Vorgangs, sondern sie werden zuerst von führenden Geistern gebildet und dann hauptsächlich von der Presse weiter verbreitet. Nicht zahlreich sind die Menschen, welche selbständige Überzeugungen zu entwickeln vermögen etwa über die Zweckmäßigkeit in bestimmten Zeitpunkten von Meistbegünstigungs- oder Tarifverträgen, von Zwangs- oder freier Versicherung, von Beamten- oder Laienverwaltung. Wenn wir der Rätselhaften den mystischen Schleier abstreifen, so sind es doch Meinungen über solche und andere nüchterne Fragen, aus denen sich der in steter Verwandlung begriffene Körper der öffentlichen Meinung zusammensetzt.

Wer bildet diese Meinungen, wer gestaltet diese Überzeugungen? In den Demokratien und parlamentarischen Monarchien sind es die Parteien, in der konstitutionellen Monarchie die Parteien und die Regierung, die im Systeme der Gewaltenteilung einen von den Parteien gesonderten Faktor darstellt. Durch ihre Botschaften, ihre legislative Initiative, die Reden der Minister im Parlamente, die offiziellen und offiziösen Zeitungen gewinnt sie einen erheblichen Einfluß auf die Überzeugungen der Bürger und gesetzgebenden Versammlungen. Das politische Geschehen in konstitutionellen Monarchien läßt sich durch die Diagonale der Kräfte versinnlichen. Parlamentarische Kabinettsregierung und demo-

kratische Regierung sind dagegen reine Parteiregierungen, Regierungen, die den Willen der Mehrheitspartei ungebrochen zum Ausdruck bringen. Sie unterscheiden sich jedoch durch die Organe, welche den Parteiwillen ausführen. Die parlamentarische Kabinettsregierung ist die aristokratische Form der Parteiregierung; Repräsentanten der Wähler schaffen Verfassungen und Gesetze nach dem Willen der Mehrheitspartei. In der Demokratie wird der Wille der Mehrheitspartei durch das Volk selbst verwirklicht: unmittelbar, wie in den Länderkantonen der Schweiz; mittelbar durch eine Ergänzung (Volksinitiative) oder Nachprüfung (Referendum) der Tätigkeit der Delegierten. Damit ist klar, daß die sogenannte repräsentative und parlamentarische Demokratie Mischformen darstellen und auf den Namen Demokratie keinen Anspruch haben.[1] Sie enthalten demokratische Elemente, insofern die Repräsentanten von der großen Zahl der Wähler abhängig und damit Delegierte werden. Diese Erkenntnis nun, daß die parlamentarische Kabinettsregierung (nicht weniger die parlamentarische Regierung) Parteiregierungen sind, muß den Ausgangspunkt und den Leitfaden unserer Betrachtungen bilden.

Für ihr Dasein in England haben ihre Gegner geltend gemacht, daß sich dort die Parteien im 17. Jahrhundert die größten Verdienste um die Begründung des heutigen englischen Staates erworben hätten und daher auch berechtigt gewesen wären, die so entstandene und von ihnen gewollte Parteiregierung fortzusetzen. Diese Auffassung ist nicht begründet. Wohl haben die Parteien sich jene Verdienste erworben, aber nicht als Parteien regierend, sondern gesetzgebend durch einträchtiges Zusammenwirken und gegenseitige Zugeständnisse. Und darf vergessen werden, daß zu dem Gelingen auch beitrugen die geistige Blindheit Jakobs II., die frauenhafte Unterordnung seiner Tochter unter die Wünsche des Gemahls, der energische Machttrieb des klugen Oraniers? Der Wunsch aber, die Parteiregierung fortzusetzen, ist weder bei den Whigs noch bei den Tories damals hervorgetreten. Weder geschaffen noch gewollt haben sie die Kabinettsregierung. Selbst nachdem sie schon in der Entstehung begriffen war, verlangten viele die Rückkehr zur Regierung durch den Geheimen Rat. Von zwei Staatsmännern aus der Zeit der Königin Anna, von Harley

[1] Diese Gedanken habe ich ausführlicher dargestellt in einem Aufsatze mit dem Titel „The Essence of Democracy“ in der amerikanischen Zeitschrift „The American Political Science Review“, 1915.

S. Zachariä (Vierzig Bücher vom Staate, III. 213) führt aus, daß in der repräsentativen Demokratie die Herrschaft der öffentlichen Meinung eine Alleinherrschaft, in der konstitutionellen Monarchie eine Mitherrschaft sei, in dieser habe „der Einfluß der öffentlichen Meinung an dem der Krone ein Gegengewicht“. Zachariä sieht nicht, daß die Krone zur Bildung der öffentlichen Meinung mitwirkt. Besonders deutlich tritt dies hervor, wenn die Krone ein Parlament, das ihre Vorlagen verwirft, auflöst und ein neues Parlament die Vorlagen annimmt.

und Bolingbroke, wurde sie sogar bekämpft. In den Anfängen der Regierung Georgs III. ist die Abneigung hervorragender Geister gegen sie stark ausgeprägt. Erst von den Rockingham Whigs, im letzten Drittel des Jahrhunderts, wird eine Regierung im Sinne einer Regierung ihrer Partei bewußt erstrebt. In demselben letzten Drittel wollen die mit der englischen Regierungsweise wohlbekannten Föderalisten einen Geheimen Rat nach altenglischem Muster aufrichten. Zu dem gleichen Ideal bekennt sich in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts ein englischer Radikaler, der die Beseitigung der Kabinettsregierung leidenschaftlich fordert. Selbst heutigentags werden starke Zweifel an ihr geäußert, wie wir auszuführen noch Gelegenheit haben werden.

Wer ist denn nun der Begründer der englischen Parteiregierung? Die Antwort lautet: Niemand. Sie ist ein Musterbeispiel für die Theorie von dem unbeabsichtigten Entstehen gesellschaftlicher und politischer Einrichtungen.[1] Es war eine zarte Pflanze, die nur durch die Gunst der Zeiten erhalten werden konnte. Wir erinnern daran, daß auf den staatsklugen Fürsten, unter dem sie Wurzeln schlug, eine noch mächtige, jedoch politisch wenig beanlagte Fürstin folgte, nach ihr aber ein König regierte, der sich auf eine der beiden Parteien stützen mußte. Unter ihm erhob sich dann ein Staatsmann, der sein hohes Amt auch unter dem Nachfolger bewahrend, eine dauerhafte Parteiregierung schuf und, beim Fehlen eines disziplinierten Anhanges, das einzige Mittel, sie aufrechtzuerhalten, nämlich die Bestechung, meisterhaft handhabte. Unter Georg III. erfährt die Kabinettsregierung die schwersten Hemmungen, aber der amerikanische Krieg, vorbereitet durch die Kolonialpolitik unfähiger englischer Staatsmänner, wird durch die Unfähigkeit englischer Generale verloren. Dieses Ereignis bildet den Wendepunkt in dem Kampfe Georgs III. um die Unabhängigkeit der Krone, aber sie bewahrt ihre Macht noch länger als ein Vierteljahrhundert. Im 19. Jahrhundert verstand es der Gemahl der Königin Viktoria, einige Auswüchse der Parteiregierung in der auswärtigen Politik zu beschneiden. Aber er kam aus der Fremde, was den Widerstand gegen ihn erheblich verstärkte; und hierauf war ihm nicht das lange Leben beschieden, das alle Früchte seiner Erkenntnis hätte reifen können. Seinem Sohne maß das Geschick eine noch kürzere Wirksamkeit zu. Aber älter, erfahrener hat er in neun Jahren auf demselben Gebiete sich starken Einfluß verschafft.

Weshalb die Grenzen der Kabinettsregierung sich so leicht verändern,

[1] Gladstone hat diesen Gedanken so ausgesprochen: „The Cabinet and all the present relations of the Constitutional powers in this country, have grown into their present dimensions, and settled into their present places, not as the fruit of a philosophy, not in the effort to give effect to an abstract principle; but by the silent action of forces, invisible and insensible, the structure has come up into the view of all the world.“ Gleanings, I, 244.

ist wohlbekannt. Sie sind nicht durch Gesetze fest bestimmt; Konventionen erweisen sich als schwache Wehren gegen Machtverschiebungen.[1]

Obwohl die englische Parteiregierung über zweihundert Jahre besteht, ist sie bis auf den heutigen Tag in England das Ziel vieler Angriffe. Aus folgenden Gründen:

Ich erwähne nur flüchtig die Tatsache, daß die starke Mehrheitspartei die Minderheitspartei im Parlamente völlig ausschaltet und daß die wichtigsten Anstrengungen der Minorität darin bestehen, die Majorität zu verhindern, ihren Willen durchzusetzen. Ebenso rasch übergehe ich die andere Tatsache, daß man von einer Parteiregierung nicht erwarten kann, daß sie ein ihr mißliebiges oder gar verhaßtes Gesetz, welches trotz ihres Widerstandes von einer früheren Regierung erlassen worden ist, gewissenhaft ausführen werde. Klagen, daß Gesetze einschlafen, sind in England häufig gewesen.

Weiter hat sich die Partei als eine sehr unsichere Grundlage der Regierung erwiesen. Neue Fragen spalten sie, die Erledigung ihres Programmes erschöpft sie, in dem Bestreben, sich zu erhalten, greift sie zu verzweifelten Mitteln: sie nimmt Punkte in ihre Programme auf, die ihren Grundsätzen widersprechen, oder sie entwendet sie der Gegenpartei.[2] Für diese Behauptung könnten leicht Beispiele aus der englischen Geschichte gegeben werden, aber ich glaube, daß der aufmerksame Leser sie nicht vergessen hat. Zeiten nun, in denen eine starke Partei die Minderheit knechtet, können fruchtbar sein, Zeiten, in denen die Parteien an Schwäche leiden, sind unfruchtbar; es sind auch Zeiten der Unruhe, wechselnder Koalitionen, rasch aufeinanderfolgender Ministerstürze. Diese treten dann um so häufiger auf, je weniger der Abgeordnete eine Auflösung zu fürchten braucht, wenn nämlich auf ein gefallenes Ministerium ein anderes folgt, das aus Mitgliedern desselben Hauses gebildet wird. Ja, dann ereignet es sich, daß Ministerien ein längeres oder kürzeres kümmerliches Dasein fristen, obwohl sie keine Mehrheit hinter sich haben.

Ähnliche Mißstände stellen sich ein, wenn neue Parteien entstehen,

[1] Über Konventionen H. Taylor, Origin and Growth of the English Constitution, 1898, II, 438 f., 453.

[2] Die beiden größten Sünder dieser Art sind bekanntlich Peel und Disraeli. Peel sprengte die konservative Partei, Disraeli festigte sie mit seinen Anleihen. „Der Wiederaufbau einer neuen konservativen Partei ... vollzieht sich unter Disraelis kluger aber grundsatzloser Leitung langsam unter ausdrücklicher oder stillschweigender Annahme der meisten politischen, ökonomischen und sozialen Reformen, die ihm gegenüber Gladstones Reformliberalismus repräsentierte. Denn nur so vermochte diese neue konservative Partei zu hoffen, bei dem stetig in demokratischem Sinne erweiterten Wahlrechte eine Partei der Massen, damit eine Mehrheit zu werden, und schließlich zur Regierung zu gelangen." J. Redlich, S. 156. Die Gerechtigkeit erfordert es, anzuerkennen, daß der Grundgedanke der modernen englischen Kolonialpolitik, das große Ideal des Greater Britain, Disraelis geistiges Eigentum ist. Er sprach diesen Gedanken schon 1872 aus; bereits im Jahre 1866 sagte er, England sei mehr eine asiatische als eine europäische Macht.

auf die die herrschende Partei Rücksicht nehmen muß, wie die Iren oder die Arbeiterpartei, ohne die sie die Mehrheit nicht zu gewinnen vermag.

Ein anderes Übel der Parteiregierungen heißt Neigung zur Korruption. Diese Behauptung wird von Männern, die sich in politischen Dingen von Gefühl, Glauben, Weltanschauung bestimmen lassen, häufig mit Unmut als eine grundlose Beleidigung dieser Regierungsformen betrachtet. Wenn sie auch nicht abstreiten, daß Korruption in dieser oder jener Periode geherrscht habe, so vergleichen sie sie gern mit einem zufälligen Fleck auf einem glänzenden Bilde.[1] Aber die Geschichte des englischen Parteiwesens bestätigt die Behauptung, und ein englischer Staatsmann, der Earl Grey, hat sie selbst ausgesprochen. Es ist ja auch leicht einzusehen, weshalb es so sein muß.

Auch Parteien leben in schwankender Erscheinung, zuweilen himmelhochjauchzend, zuweilen zum Tode betrübt. Auch sie müssen sich befestigen nicht nur mit dauernden Gedanken, wie einst Burke lehrte, sondern auch mit Vorteilen aller Art, die sie ihren alten Anhängern zuwenden und mit denen sie um neue werben. Parteien sind der Verfassung unbekannte Bildungen; ihnen steht kein Recht auf Zwangsdienst zu. Alle die Mittel noch einmal zu nennen, die seit Walpole benutzt worden sind, das wird man mir erlassen, aber ich darf darauf hinweisen, daß, obwohl das englische Beamtentum sich nicht in der bedauernswerten Lage desjenigen in manchen anderen Ländern mit Kabinettsregierung befindet, bis auf den heutigen Tag die Patronage besteht und dem Vorteil der Partei dient, daß die Zentralkasse zu den Wahlkosten erwünschter, ärmerer Kandidaten beiträgt, daß große Zahlungen an die Parteikasse mit Titeln, Orden und politischem Einfluß belohnt werden.

Wenn wir diese Zusammenhänge aufdecken wollen, müssen wir bei einer neuen Gefahr verweilen, welche Parteiregierungen über die Länder, in denen sie herrschen, verhängen. Die Zeit von 1832 bis 1885 ist in England erfüllt von fast unaufhörlichen Bestrebungen, das Wahlrecht zu erweitern. Diese Entwicklung bildet keine Eigentümlichkeit Englands. In allen Ländern, welche auf eine längere repräsentative Vergangenheit zurückblicken, hat irgendeine Partei gehofft, durch die Ausdehnung des Wahlrechtes zur Macht zu gelangen, andere sind gezwungen gewesen, ihr zu folgen, und haben dieselbe Forderung erhoben. Auch finden mehr Berufspolitiker Unterkunft, die Zahl der Parteizeitungen und ihrer Bezieher wächst, Tagesschriftsteller solcher Blätter erlangen leichter Beschäftigung. Das allgemeine gleiche berufsständige Wahlrecht ist ein erstrebens-

---

[1] Schlosser schrieb, er dürfe es nicht wagen, die vielen Erbärmlichkeiten des so laut gepriesenen englischen konstitutionellen Treibens ans Licht zu bringen, weil es ganz umsonst wäre, etwas zu berichten, was die Leute nicht wissen wollten. Geschichte des 18. Jahrhunderts, IV, 353 (4. Aufl.).

wertes Ziel, vorausgesetzt, daß man den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit auch für die Besteuerung durchführt und den Wählern die Freiheit läßt, über ihre Stellung zu den Fragen der Zeit zu entscheiden. Alle Parteien aber schaffen mit größerem oder geringerem Erfolge Organisationen, welche den Wählern die Mühe des Selbstdenkens abnehmen und sie zu Werkzeugen der Führer machen. Der Wahlkampf nun und die Aufrechterhaltung der Parteiorganisationen kostet bedeutende Summen, und damit wächst der Einfluß des Reichtums auf die Parteien. Es ist im vorhergehenden Abschnitt hinreichend dargestellt worden, wie sehr diese Schilderung auf England zutrifft. Nur die demokratische Tendenz der Ausbeutung der reichen Klassen trat vor Lloyd George und der Bildung der Arbeiterpartei nicht hervor: ein Gegengewicht bildeten „the Englishman's love of inequality", das den gebildeten und wohlhabenden Klassen zufallende Mehrstimmenrecht und die Tatsache, daß auch die Leiter der liberalen Parteien zum großen Teile den reichen Klassen angehören.

Wir sahen nun weiter, wie diese durch die starke Ausdehnung des Stimmrechtes gegebene demokratische Entwicklung das Parlament selbst völlig den Führern, dem Ministerpräsidenten und dem Kabinette, unterworfen hat! Lebte Hegel noch, er würde wahrscheinlich mit wenigen scharfen Strichen die dialektische Entwicklung der Wenigen und des Einen aus den Vielen zeichnen.

Wir hatten außerdem Gelegenheit zu beobachten, wie das Wahlrecht immer rascher, auch durch die Neuordnung der Wahlkreise, dem Ideale der vollkommenen Gleichheit zustrebte und wie durch diese Einförmigkeit nicht nur wichtige Interessen geschädigt wurden, sondern auch der Jungbrunnen des englischen Parlamentarismus spärlicher floß. Die Individualität der Wahlkreise ging häufig verloren, nicht alle Überzeugungen, Bedürfnisse und Schichten der Bevölkerung waren nun vertreten, und nicht von Glück und Reichtum begünstigten Talenten, die in der monarchischen und noch in den Anfängen der oligarchischen Periode das Unterhaus geziert hatten, fehlte die Möglichkeit, sich frühzeitig für die Laufbahn des Staatsmannes vorzubereiten. Im allgemeinen kann Abgeordneter nur werden, wer reich ist, von der Parteikasse unterstützt wird oder Reichtum erworben hat; Reichtum erwirbt man aber gewöhnlich erst im Alter. Allein im Alter, meint Gladstone, hat man ebensoviel Aussicht, Staatsmann wie Ballettänzer zu werden. Die große Zeit des englischen Parlamentarismus falle etwa in die Periode von 1832 bis 1852; nachher sei es bergab gegangen.[1]

[1] Da es ein liberaler Leader, eine Größe des englischen Parlamentes ist, der diese Urteile fällte, so sollen sie ausführlich wiedergegeben werden. Die alte Parlamentsverfassung vor 1832 „made an admirable provision for diversity of elements, for the representation of mind, for the political training ... of the most capable material of the country ...

Die weitere Entwicklung des englischen Parlamentarismus ist in derselben absteigenden Linie verlaufen. Je mehr sich das Wahlrecht dem Ideale der mathematischen Gleichheit näherte, je mehr der Kaukus um sich fraß, um so seltener wurden die großen Intelligenzen unter den englischen Staatsmännern. Aber die Klassen, die früher im Unterhause herrschten, hat die vordringende Demokratie nicht enteignet; noch immer besteht die Mehrheit aus Angehörigen der reichen Klassen. Nur hat sich das Verhältnis der Gruppen zueinander verschoben: es enthält weniger Junker und mehr Advokaten und Bourgeois.

Und nun müssen wir von dem schädlichen Einfluß des Parteiregimentes auf die Sittlichkeit der Nation handeln. Die Unbefangenheit des Urteils über die ungelösten Probleme der Zeit verschwindet, sie werden ausschließlich von der Höhe der Partei überschaut und nach ihrem Nutzen und Schaden für sie bewertet. Eine jede sucht aus ihrer Herrschaft die meisten Vorteile für sich herauszuschlagen, daher der erbitterte, rücksichtslose, vor keiner Kriegslist zurückschreckende Kampf um die Macht, mag die List während des Wahlkampfes oder in Westminster zur Täuschung der Einpeitscher angewandt werden. „Ein Ringen um die Macht zwischen denen, die betraut sind, für das Recht zu kämpfen," nennt es der Westminster Reviewer. Ja, die beiden Parteien würden sich gegen die Nation verbünden, so glaubt er, wenn die Parteiregierung bedroht wäre, „weil beide der Reihe nach sich der Macht zu erfreuen hoffen". Alle Interessen fänden ihre Vorkämpfer, nur dem allgemeinen Interesse erstehe kein

generally, in the special interests I have named, the old Parliamentary constitution was, I believe, intrinsically more favorable to the public interests than our present system ... Our level of public principle and public action was at the zenith in the twenty years or so which succeeded the reform act of 1832, and it has since perceptibly gone down ... The two circumstances which strike me most forcibly and most painfully, are, first, the rapid and constant advances of the money power, secondly the reduction almost to zero, of the chances of entrance into Parliament for men who have nothing to rely upon but their talent and their character ... That union of suppleness and strength which is absolutely requisite for the higher labors of the administrator and the statesman is a gift the development of which, unless it commences betimes, nature soon places beyond reach ... The only education for the highest work in the House of Commons is, as a rule, that given in the House of Commons ... (Die Stelle der jungen Talente würde durch die Geronten und Plutokraten eingenommen.) ... It is to serve themselves by social advancement ... their swollen and swelling numbers are a national calamity ... (Und wohin gehen die jungen Talente? In die Presse.) The value of the education it affords to the young? It gives them a laborious training in irresponsible, anonymous, and pungent criticism, in lieu of the manly and noble discipline which a youth spent in Parliament imparts." Gleanings of Past Years, I, 135 f., 160 f. Beachtenswert sind die Ausführungen Leckys, a. a. O. (III, 211 f.) über die Existenzbedingungen der repräsentativen Regierung. Das Ziel sei „to bring together a parliament distinguished for its ability, political knowledge, integrity". Dazu sei erforderlich ein hoher Grad von Intelligenz bei den Wählern. Er fordert „representation of the people, representation of opinions, representation of classes and interests". Erst wenn das Wahlrecht allen diesen Anforderungen genüge, dürfe man hoffen, eine bessere Klasse von Volksvertretern zu gewinnen.

Fürsprech. Sidney Low hebt hervor, daß bei der Auswahl der Vorlagen der Regierung auf die Aussicht, sie am Ruder zu erhalten, ungebührlich Rücksicht genommen werde. Dies beweise gleichfalls die Festsetzung des Zeitpunktes einer allgemeinen Wahl, bei der keine anderen Belange in Betracht kämen, als der Mißbrauch volkstümlicher Einrichtungen zu Parteizwecken. Auch der Westminster Reviewer hat diese Erfahrung gemacht; außerdem tadelt er aber auch die willkürliche Stellung der Frage, welche die Wähler entscheiden sollen. „The minister who startles the public with a sudden dissolution, at a time selected by him, as favorable to his own intrigues in the election, pretends dutifully to consult the national will on some one point, which he presumptuously dictates as that by which they are to guide their votes." Weit häufiger wird in England behauptet, daß das Kabinett dem Parlamente nur solche Maßregeln unterbreiten werde, die „ihm auf die Nägel brännten". Noch in der Erinnerung ist es, daß Miß Pankhurst, die Anführerin der Suffragetten, ihre Verbrechen mit dieser Schwerfälligkeit der englischen Parteiregierung entschuldigte, wobei sie sich fast derselben Worte wie der Westminster Reviewer bediente. „Kein Kabinett," schrieb er, „rührt sich, bis es durch die Agitation außerhalb des Parlamentes oder eine Schreckenstat dazu gezwungen wird." Mehrere englische Minister haben diese Unfähigkeit, rasch zu handeln, ausdrücklich anerkannt. Zu ihrer Verteidigung sei bemerkt, daß eine Parteiregierung nur dann Reformen in Angriff nehmen, insbesondere neue Wege wandeln kann, wenn sie ihre Anhänger im Lande so gründlich aufgerüttelt hat, daß sie von einer starken Mehrheit getragen wird. Denn die Opposition wird ihr so viele Steine in den Weg rollen, wie sie nur vermag, damit die herrschende Partei durch große Verdienste ihre Stellung nicht befestigt, ihre Lebensdauer nicht verlängert. Daher die Langsamkeit des Fortschrittes in England, daher die oft mißlungenen, oft erneuten Versuche, ehe ein Mißstand beseitigt, eine Änderung errungen ist. Daher auch der oft unreife, brutale Charakter der endlich vorgelegten Entwürfe, die auf den Augenblicksnutzen der Partei berechnet sind.[1] Daher der Rückgang der Gesetzgebung

[1] „The modern world is in a hurry," schreibt Lowell, II, 529, „it is not content... to wait until the subject has been thoroughly studied. It seeks an immediate remedy... nor does it look far ahead for the signs of future trouble... The habit of dealing with immediate needs instead of seeking for ultimate causes is particularly strong where the cabinet, with its virtual control over the House of Commons, has all the power of the State in its hands and is expected to rectify anything that is wrong. On the other hand, with all the cares of the nation... on their shoulders, they (ministers) are not inclined to add to their burdens by trying to deal with matters which do not appear to be urgent and in which the public is not much interested... It means a tendency to take short views... With the prevailing tone of thought and the rapid changes of party in popular governments, such a tendency to deal with symptoms rather than causes is a characteristic feature of modern democracies; but owing to the concentration of power in the hands of the ministry it is especially pronounced in the case of England."

sowohl was die Zahl der Gesetze,[1] wie ihre Güte[2] betrifft. Der von der Opposition hartnäckig gehemmten Parteiregierung fehlt zu trefflicher Gesetzgebung die Zeit.[3]

Lecky nennt die Parteiregierung „highly artificial" und er hält dafür, sie könne nicht sein „the final or permanent type of government in civilized nations". Er beklagt ihre großen Gefahren für die Nation; vor allem würden alle Fragen von einem doppelten Standpunkte entschieden: von dem ihres inneren Wertes und dem ihres Nutzens für die Partei. Der Politiker werde gezwungen, seine wahren Meinungen zu verheimlichen oder zu verleugnen, wenn sie nicht mit denen der Führer übereinstimmten. Es käme vor, daß die Parteiinteressen den allgemeinen Interessen entgegenständen, besonders in der auswärtigen Politik sei es der Fall, und daß dann der Parteimann nicht mit ungemischter Freude auf nationale Triumphe blicke, wenn sie den Gegnern zu verdanken wären, und Niederlagen nicht beklage, wenn sie ihm zur Macht verhälfen. (Man erinnere sich der landesverräterischen Haltung der Whigs während der nordamerikanischen Revolution.) Die Parteiregierung vermindere die für das Land verfügbare Summe von Talenten, weil diejenigen der Minderheit brachgelegt würden, sie erzeuge Unaufrichtigkeit und zweckloses Handeln, denn wenn die Regierung einen Weg einschlage, sei die Opposition gezwungen, den andern zu wählen. Und wie Maine behauptet auch er, daß der Kampf der Parteien einen unwirklichen Geist des Sports erzeuge. Der Sportgeist offenbart sich darin, daß die großen Grundsätze und die Fragen der Zeit für den Wähler an Bedeutung verlieren, in den Hintergrund treten (und dies um so mehr, je ungebildeter er politisch ist) und der Blick nur an den Jockeis haftet, die zuerst ans Ziel kommen, oder an den Advokaten, die den Prozeß gewinnen. Trotz erweiterten Wahlrechtes und billiger Presse, führt Sidney Low aus, beschäftige sich nur eine unbedeutende Minderheit stetig mit den öffentlichen Angelegenheiten. Weder um die Selbstverwaltung noch die Staatsverwaltung kümmere sich die große Mehrheit der Engländer. „These functions are discharged not by the

---

[1] Von Lowell wurde bewiesen, daß die Zahl der verabschiedeten Gesetze seit 30 bis 40 Jahren abgenommen hat. Vergl. das 19. Kapitel, The form and contents of statutes.

[2] Siehe hierüber den ausgezeichneten Aufsatz von H. von Gauß, Englische Politik, Süddeutsche Monatshefte, Januar 1915.

[3] „Immer mehr wird uns hierbei klar, wie wenig die englische Legislatur, insbesondere das Unterhaus gesetzgebende Arbeit erfüllt und erfüllen kann, sondern vorwiegend kampf- und parteitaktische Zwecke im Ringen um die Herrschaft im Staate. Wie wunderlich muß uns hierbei die Naivität Benthams anmuten ... im englischen Parlamente das Muster von Staatsweisheit und die beste Form, wie gute Gesetze zustande kommen, wiederzufinden. Wieviel diese Parteiregierung Zeit kostete, hat kürzlich der Premier Balfour im Unterhause (Parlamentsdebatte 5, VII, 1905) besonders hervorgehoben. Er zeigte, daß von 700 Tagen der Gesamtsession bloß 28 für legislatorische Zwecke verwendet werden konnten." J. Hatschek, Englisches Staatsrecht, II, 55.

citizens as a whole, but by small committees, sometimes selected, sometimes self-elected." Die Ausübung des Wahlrechtes sei das einzige Band, das ihn an den Staat knüpfe. Und Ostrogorski hat beobachtet: „Die große Mehrheit will nichts von Politik hören, wenigstens nicht in den Pausen zwischen den Wahlen."

Die Westminster Review ist bis auf die Gegenwart eine Gegnerin der parlamentarischen Regierung geblieben. Im Jahre 1901 (vol. 155, S. 211) rügte diese Zeitschrift an ihr, sie erzeuge stärkere Gefühle der Treue gegen den Führer als gegen seine Grundsätze und eine stärkere Feindseligkeit gegen seine Gegner als gegen die Gegner seiner Politik. Im Jahre 1911 (vol. 176) schrieb sie: „Wir sind offen gestanden in die Parteiregierung nicht verliebt — wir vermuten, daß es wenige Leute sind —, aber bis jetzt hat niemand ein System vorgeschlagen, das nicht noch schlechter wäre." Und am 14. Juni 1901 sagte Lord Rosebery, er hoffe, daß die Ketten der Parteiregierung von künftigen Geschlechtern abfallen würden.[1]

In der Hitze des politischen Kampfes fallen starke Worte und beleidigende Äußerungen. Wie schon der Leser der alten englischen Trauerspieldichter, nicht zum mindesten derjenige Shakespeares, weiß, neigt der Engländer zur üppigen Rhetorik. Und gegen Beleidigungen durch Worte ist er ziemlich unempfindlich. Lothar Bucher hat eine Sammlung von unschönen Worten angelegt, die in England nicht als beleidigend angesehen werden. Die gute Erziehung würde den Gentleman von einem reichlichen Gebrauche dieser Mittel abhalten, aber Hunderttausende von Anhängern möchten die Katharsis ihres Gemütes vermissen, wenn er sich gesitteter ausdrückte. Und die gröbsten Schimpfworte verhindern ja auch weder Lords noch Gentleman daran, sich, wenn die Umstände es verlangen, später wieder gegenseitig ihrer Hochachtung und Freundschaft zu versichern.

All dieses Schädliche wird zum konzentrierten Gifte destilliert von den auf hohem Kothurn feierlich einherschreitenden Parteizeitungen, die den Wähler täglich bei der Stange halten müssen, die die Wahrheit zugunsten der eigenen Partei verdrehen und Unwahrheit und Verleumdung über die Gegenpartei ausstreuen, die das Ausland umschmeicheln, wenn es England nützlich ist, aber ihm als strenge Erzieher die Wege weisen oder es bedrohen und beschmutzen, wenn es die Ziele der englischen Politik

[1] Es sei erinnert an die früher auf Seite 62 mitgeteilten Äußerungen Broughams und Lord Mahons über die Parteien. Goldwin Smith nannte die Partei „a standing machinery for the demoralization of the people". Beachtenswert sind die Ausführungen von Ellis Barker (Elzbacher), daß der Parteikampf nicht so sehr ein Kampf zwischen nationalen Interessen, Grundsätzen und Idealen sei, als zwischen „two small sets of professional politicians who wish to obtain place and power for themselves". The Rise and Decline of the Netherlands s. S. 443.

zu gefährden scheint, und so Jahre hindurch, von den Telegraphenagenturen unterstützt, grauenhafte Kriege bedächtig in Szene setzen.[1]

In humoristischer Weise haben ja auch Mendelssohn-Bartholdy und andere etwa gesagt, daß wir die während dieses Krieges über uns hereinbrechenden Beschimpfungen und Verleumdungen von fremden Ministern und Zeitungen nicht in ihrem pragmatischen Zusammenhang zu erkennen verständen, da sie auf den Völkerkampf übertragene Verfahren des inneren Parteiringens seien. Unsere Entrüstung erscheine um so ungerechtfertigter, als von den Staatsmännern unter unseren Gegnern, die großenteils aus dem Advokatenstande hervorgegangen seien, nicht erwartet werden könnte, daß sie die vor den Geschworenen erprobten Methoden auf der Weltbühne verleugnen sollten.

Freilich war es für manchen ein furchtbarer Zusammenbruch seiner Überzeugungen, denn die freie Presse war ihm geschildert worden als die Schrittmacherin freier Regierungen, als das unentbehrliche und sichere Mittel, um allen Krankheiten des politischen Körpers vorzubeugen, während ein guter Teil der uns feindlichen für anständige Bezahlung und bei voraussichtlich reißendem Absatz die Keime aller politischen Übel auszusäen stets bereit ist. Die Erörterung dieser Mißstände macht es aber verständlich, weshalb Gladstone die Erziehung zum Journalisten nicht als eine dem staatsmännischen Berufe günstige betrachtete. Und doch geht in Staaten mit parlamentarischer Regierung ein sehr großer Teil der Staatsmänner aus dem Stande der Zeitungsschreiber und Advokaten hervor. In Frankreich: aus den für Zeitungen schreibenden Advokaten.[2]

[1] Als wären sie nicht vor einem Menschenalter von einem Engländer, sondern von einem Deutschen während dieses Krieges geschrieben, muten folgende Worte an: „Most modern wars may be ultimately traced to national antipathies which have been largely created by newspaper invectives and by the gross partialty of newspaper representations. As the writers have no part in the dangers, while, by the increased circulation of their papers, they reap a large harvest from the excitement of war, they have a direct interest in producing it.“ Lecky, III, 265. Wie wahr ist auch die Bemerkung dieses Geschichtschreibers: „Nowhere else in free governments do we find so large an amount of power divorced from responsibility!“ A. a. O., S. 263. Eine Fundgrube von einschlägigen Tatsachen bildet das Werk von P. Dehn, England und die Presse, 1915.

[2] Die Literatur über den heutigen Einfluß der Parteien ist sehr groß. Ich erwähne nur den im Texte angeführten radikalen Anonymus (wahrscheinlich H. Spencer, Parliamentary Government, Westmister Review, Vol. XIII), W. H. Lecky (History of England, III, 103 f., vergl. auch seine Darlegungen über Statesman-ship, I, 451, 472), Sir Thomas Sumner Maine (Popular Government), L. Courtney, The Working Constitution of the United Kingdom and its Outgrowths, 1901. M. Ostrogorski (La démocratie et l'organisation des partis politiques I und La démocratie et les partis politiques), Sidney Low (The Governance of England). Außerdem seien genannt: A. Lowell, The Government of England, Belloc and Chesterton, The Party System, Mac Knechie, The new democracy and the constitution, Lothar Buchers Kapitel in seinem bekannten Buche. An der folgenden satirischen Schilderung der Partei hat der Künstler Macaulay ebensoviel Anteil wie der Geschichtschreiber: „Jede Partei hat ihre esoterische und ihre exoterische Lehre, ihre nüchternen Dogmen für die Eingeweihten, für die Masse ihre sicht-

Ich würde den Leser zu ermüden glauben, wenn ich noch einmal darlegte, welchen Einfluß auf die Zusammensetzung des Kabinetts und auf den Charakter jedes einzelnen Ministers die Notwendigkeit hat, durch die Ränke des Wahlkampfes gleichsam seine erste Prüfung für die Bekleidung eines Amtes abzulegen.[1] Die zweite wird bestanden durch den Nachweis von Redefähigkeit und Debattierkunst. Daß ihr Besitz noch weniger das Vorhandensein staatsmännischer Gaben beweist, hat auch Macaulay betont.[2] Ich wende mich daher zu einer anderen Seite des Parteiregimentes.

„Parliamentary Government", „Party Government", „Cabinet Government" wird auch „Responsible Government" genannt, und, wenn Eindrücke nicht täuschen, wird diese Bezeichnung von den Engländern den anderen neuerdings vorgezogen. Denn sie weist hin auf denjenigen Zug des Parteisystems, der es in einem besonders vorteilhaften Lichte erscheinen läßt: die Minister sind dem Parlamente und in weiterem Abstande dem ganzen Lande politisch verantwortlich. Vergegenwärtigt man sich aber, unter welchen Bedingungen die Verantwortlichkeit zur Wahrheit werden kann und was sie in Wirklichkeit zu bedeuten hat, so erscheint die politische Verantwortlichkeit sehr leicht zu wiegen gegen die Verantwortlichkeit des alten Beamtenministeriums, gegen das man mit „Impeachment" und „Bills of Attainder" zu Werke ging. Denn es ist keines Beweises bedürftig, daß bei der politischen Verantwortlichkeit der Ankläger der Freund sein muß, dem die Anklage zum Schaden gereicht. Ein Ministerium, das durch Tadel, Mißtrauenserklärung, Niederlage bei einer wichtigen Vorlage gestürzt wird, reißt die Anhänger mit sich in eine Auflösung hinein, die dem einzelnen in günstigstem Falle nur sehr viel Geld kostet. Dies hält die Mitglieder der herrschenden Partei davon ab, leichtsinnig ihr Ministerium zur Rechenschaft zu ziehen. Es unterhöhlt auch die Kontrolle des Parlamentes und macht die Presse zur Nebenbuhlerin der Kammer. Die Minderheit, die es zur Verantwortung ziehen

---

baren Symbole, ihre erhebenden Zeremonien und ihre mythologischen Fabeln. Mit allen Erfindungen des Aberglaubens unterstützt sie die Andacht der Schwachen, die sich nicht zur Betrachtung der Wahrheit erheben können."

[1] Die so häufige Verwechslung der Gewandtheit und eines ränkevollen Geistes mit höherer Intelligenz bekämpft Bacon in seinem Aufsatze über die List.

[2] „Die parlamentarische Regierung ist eine Regierung durch das Wort. Unter einer solchen Regierung ist die Rednergabe die geschätzteste Eigenschaft, die ein Politiker haben kann, und sie kann im höchsten Maße vorhanden sein, ohne daß Urteilskraft, Willensstärke, Sicherheit im Erkennen der Charaktere der Menschen und der Zeichen der Zeit, Kenntnis der Grundregeln der Gesetzgebung und der Nationalökonomie und irgendein Talent für die Diplomatie oder den Krieg mit ihr verbunden wäre ... So war es bei Karl Townshend. So war es bei Windham. Es war ein Hochgenuß, diesen geistvollen und vollendeten Rednern zuzuhören. Aber in einer gefahrvollen Lage würden sie von einem Manne wie Oliver Cromwell, der Unsinn schwätzte, oder wie Wilhelm dem Schweiger, der gar nicht redete, weit übertroffen worden sein." Macaulays Aufsatz über Wilhelm Pitt.

möchte, hat nicht die dazu nötige Macht. Es kann daher die politische Verantwortlichkeit nur unter außerordentlichen Umständen zur Wirklichkeit werden. Selten kommt es heutigentags vor, daß ein Ministerium fällt, weil ihm das Vertrauen des Hauses versagt wird, häufiger zieht es sich zurück, weil die Nachwahlen längere Zeit ungünstig für es ausfallen, oder es löst das Haus in einem ihm günstigen Zeitpunkte auf, weil es glaubt, nachher gestärkt zurückzukehren. Und welche Folgen hat der Ministersturz für die Minister? Daß die ihre Portefeuilles ihren Gegnern überlassen müssen. Sie mögen das Land in einen Krieg gestürzt haben, der Millionen das Leben gekostet und dem Lande eine Milliardenschuld auferlegt hat, sie ziehen sich ungekränkt ins Privatleben zurück.

Diese Auffassung der politischen Verantwortlichkeit findet sich denn auch nicht so selten in der politischen Literatur. Der Westminster Reviewer schreibt: „Auf das Ministerium kann keine schlimmere Strafe fallen, als vorübergehend seine Stellen zu verlieren.“ Vorübergehend, denn auch in England fehlt die französische Kategorie der „ministrables“ nicht. Für den englischen Premier ist es eine schwierige Aufgabe, bei der Bildung des Ministerrates die Ansprüche der früheren Minister und der neuen Bewerber ins Gleichgewicht zu bringen. Nachdem der Rücktritt der Minister durchgesetzt worden sei, führt Gneist mit mildem Humor aus, wäre eine weitere Verfolgung nahezu wie ein Akt der Rache erschienen, „von dem man um so mehr zurückkam, je mehr der schnelle Ministerwechsel die Parteien gewöhnte, an die Stunde der Wiedervergeltung zu denken ... Der Eifer, in das Amt zu kommen, wird lebhafter als das Bedürfnis der Rache.“[1] Drastischer Lothar Bucher: „Wenn jetzt ein Minister aufsteht und von seiner Verantwortlichkeit redet, so muß man die Herrschaft bewundern, die allerseits über die Lachmuskeln bewahrt wird.“[2] Es fehlt der Raum, um die ähnlichen, nur längeren Ausführungen Sidney Lows ausführlich wiederzugeben. Die Quintessenz: der Ministersturz bedeutet für die an ernste Arbeit wenig gewöhnten Dilettanten eine Erholung, etwa wie die Ferien für den Schüler. Der ihm eigentümliche Gedanke, daß die gemeinschaftliche Verantwortlichkeit den individuellen Minister sorglos mache, widerspricht der häufiger gehörten Behauptung, daß sie ihn zur Vorsicht mahne. Vernehmen wir nun auch noch einen Vertreter der klassischen Theorie der englischen Kabinettsregierung! Nach Todd besteht ihr Verdienst darin, daß sie die „unverantwortliche Gewalt der alten Fürsten mit einem Ministerrate vertauscht (hat), welcher unter dem direkten Einflusse der Gemeinen steht und diesen für alle Handlungen verantwortlich ist“.[3] Wer die Schicksale „unverantwortlicher“ eng-

[1] Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, II, 710 (2. Aufl., 1867).
[2] Lothar Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist, S. 82 (2. Aufl., 1881).
[3] Todd (Aßmann), I, 28 (1869).

lischer Könige von Johann ohne Land bis auf Karl I. und Jakob II., die auf dem Schlachtfelde fielen, gedemütigt, ermordet, hingerichtet, verjagt wurden, mit denjenigen Asquiths, Greys, Churchills, Bratianus, Delcassés, Salandras u. a. vergleicht, fragt sich, ob das Wort „unverantwortlich" im Laufe der Jahrhunderte vielleicht seinen Sinn verändert habe.

Die Unverantwortlichkeit der Minister hat ihren weitesten Spielraum im Gebiete der auswärtigen Politik, weil sich die Vorgänge der Kenntnis des Parlamentes entziehen und der Minister sich unangenehmen Fragen der Abgeordneten leicht durch die Versicherung entziehen kann, daß es gegen das Interesse des Landes sei, sie zu beantworten.[1] Andere Schritte des Parlamentariers möchten dem Kabinette ohne dessen Verschulden Schwierigkeiten bereiten. Da nun aber der heutige Zustand, wie ja auch der Weltkrieg bewiesen hat, unhaltbar ist, wurde von Sidney Low vorgeschlagen, einen aus Mitgliedern beider Parteien bestehenden Ausschuß zu bilden, der über den Gang der auswärtigen Politik auf dem laufenden erhalten wird, so daß er in der Lage ist, „to remonstrate". Die Form des Vorschlages wurde angeregt durch das Verhältnis, welches in den Vereinigten Staaten für das Gebiet der auswärtigen Politik zwischen dem Präsidenten und dem Senate besteht.

Auch die Stellung des Königs zum Kabinett ist nicht zum ersten Male der Gegenstand bitterer Kritik gewesen. Die Minister amten häufig nur wenige Jahre, ihre Ressortwechsel sind nicht seltener als ihre Wohnungswechsel, sie gleichen manchmal den Figuren auf den Puppentheatern, deren Bewegungen durch Drähte gelenkt werden, die sich in diesem Falle zur Hälfte in den Händen des Premiers, zur anderen in denen des ewig subalternen dauernden Beamtentums befinden. Nun ist es als ein Widerspruch, ja als ein Nachteil für das Gemeinwesen betrachtet worden, daß der Souverän, der nach längerer Zeit wegen seiner unausgesetzten Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten größere Erfahrung und Einsicht als seine Minister besitzt, keinen Einfluß auf die Gestaltung der Politik hat, obwohl sein Schicksal und das seiner Nachkommen enger mit der Zukunft des Landes verknüpft ist, als dasjenige seiner Berater. An der großen Erfahrung Georgs III. und Viktorias hat niemand gezweifelt.

---

[1] Aktuell ist noch heute das der auswärtigen Politik gewidmete Kapitel in Buchers eben genanntem Werke.

Mac Carthy sagt über sie: „It would be hardly possible for the most despotic government on the European continent to conduct its foreign policy with more absolute lack of appeal to the opinions of the public than is the way of the English administration." History of our own times, VII, 172 (Tauchnitz).

Das Wort „responsible government" findet sich nach Egerton zuerst in einer Petition aus Oberkanada an das Parlament aus dem Jahre 1829. A Short History of British Colonial Policy. 1897, S. 304, Anm. 2.

Es ist daher mehrmals vorgeschlagen worden, daß der König im Kabinette den Vorsitz führen, wenigstens an den Beratungen teilnehmen solle. Gladstone hat sich mit der Frage ausführlich auseinandergesetzt, und auch der Gegner wird zugestehen, daß er es objektiv, mit guten Gründen getan hat. Er räumt ein: „Die Monarchin (die Königin Viktoria) hat, verglichen mit ihren Ministern, den Vorzug langer Erfahrung, weiten Blickes, einer erhabenen Stellung und gänzlicher Freiheit von Parteineigungen.“ Ihre persönlichen und Familienbeziehungen könnten Schwierigkeiten ebnen, die sich im Verkehre der Regierungen miteinander nicht so leicht heben ließen. Aber dem Vorsitz des Souveräns bei den Sitzungen des Kabinetts ständen folgende Erwägungen entgegen. Erstens: was soll aus dem Premierminister werden, ohne den das Kabinett nicht gedacht werden könne und dessen Stellung sich um so mehr gehoben habe, je mehr die des Königs zurückgegangen sei. Zweitens: „The presence of the king at the Cabinet either means personal government . . . or else the forfeiture of dignity by his entering upon equal terms into the arena of general, searching and sometimes warm discussion; nay, and even of voting, too, and of being outvoted, for in Cabinets, and even in the Cabinets reputed best, important questions have sometimes been found to admit of no other form of decision.“[1]

Man braucht diese Alternative nicht anzuerkennen; es wird dem Könige und dem Lande zum Vorteil gereichen, wenn er den Beratungen folgt, ohne die Stellung des Premiers einzunehmen oder sich an der Abstimmung zu beteiligen. Ein kluger König wird nach seiner Thronbesteigung lange nur zuhören; wenn er aber mehrere Ministerien überlebt hat, seine Kabinette an Geschäftskenntnis überragen; er wird nun Gesichtspunkte, die übersehen worden sind, zur Geltung bringen, er wird raten und warnen können, solange es noch Zeit ist, vor allem wird er genau wissen, was die Partei bezweckt, und wozu er seine Zustimmung geben soll, da er sich in der Küche umgesehen hat, während ihm jetzt ein sauber zubereitetes Gericht vorgesetzt wird, über dessen Entstehung er nichts weiß. Er wird der große Unparteiische sein, in gewissem Sinne eine ähnliche Stellung einnehmen, wie der Sprecher im Unterhause. Die Erfahrungen Belgiens und Italiens sprechen gegen Gladstone. Es ist auch nicht erforderlich, wie Gladstone meint, daß der König bei allen Kabinettssitzungen gegenwärtig ist. Sein Einfluß wird auch dann dieselbe veränderliche Größe darstellen wie heutigentags: „The amount of that influence must vary greatly according to character, to capacity, to experience in affairs, to tact in the application of a pressure which never is to be carried to extremes, to patience in keeping up the continuity of a multitudi-

[1] Gleanings, I, 84 f.

nous supervision, and, lastly, to close presence at the seat of government."[1]

Dem hier gezeichneten Bilde der englischen Kabinettsregierung fehlt der Glanz, den die öffentliche Meinung früherer Zeiten über sie verbreitet hat. Aber daß es der Wahrheit entspricht, lehren die zahlreichen Zeugnisse, mit denen der Verfasser seine Darstellung oft ungern, mit innerem Widerstreben, belastet hat; ein Eindringen in die Literatur wird diese Überzeugung noch verstärken. Und es muß erwogen werden, was erst spätere Ausführungen lehren können, daß selbst die so unvollkommene parlamentarische Kabinettsregierung Englands vor der der meisten festländischen Staaten große Vorzüge voraus hat.

Während des Weltkrieges wurde die Parteiregierung in den gegen uns verbündeten Staaten aufgehoben. Beweist es nicht, daß sie für die schwersten Zeiten im Leben der Völker nicht geeignet ist? Auch verdient es Beachtung, daß in den letzten zwanzig, dreißig Jahren der Parteiwechsel nur geringe Schwankungen in der Leitung der auswärtigen Politik hervorgebracht hat und schon längere Zeit die Botschafter und Gesandten der geschlagenen Partei nicht mehr durch Anhänger der siegreichen ersetzt werden.

Während des Krieges wurden in England die letzten Überreste des früheren Wahlrechtes beseitigt. Nach 1884 waren noch von ihm ausgeschlossen die Söhne der Steuerzahler, die Dienstboten, die Mieter möblierter Wohnungen, wer nicht 10 Pfund Sterling Miete zahlte, das weibliche Geschlecht. Sie alle sind nun wahlberechtigt, das weibliche Geschlecht mit 30 Jahren.

Die Kabinettsregierung ist nun völlig der Demokratie ausgeliefert.

---

[1] Gleanings, I, 41. Seine Polemik knüpft an die Denkschrift des Barons Stockmar an, der für die von Gladstone abgelehnten Ziele eintrat. Sie findet sich bei Th. Martin, a. a. O., II, 547 f., 4. Aufl., 1877. In den Denkwürdigkeiten Stockmars habe ich sie vergeblich gesucht.

Drittes Kapitel

Die parlamentarische Kabinettsregierung außerhalb Englands

England war es vergönnt, zum zweiten Male ein realpolitisches Staatsideal aufzustellen, noch ehe das erste seine Werbekraft eingebüßt hatte. Die Vorzüge oder der radikale Fehler des Gleichgewichtes der Staatsgewalten wurden noch erörtert, als die Gelehrten das Wesen der parlamentarischen Kabinettsregierung zu untersuchen begannen. „Representative Institutions" breiteten sich noch aus, während „Responsible Government" einige Reiche des Festlandes eroberte.

Agitatoren, die den engen Zusammenhang der Regierungsformen mit der Vergangenheit, den gesellschaftlichen Zuständen, dem Charakter der Völker und der Lage der von ihnen bewohnten Länder nicht einsahen; Schwärmer, welche an die Beurteilung der Staatsformen mit den Bedürfnissen des Gefühls und der Phantasie herantraten oder an sie den Maßstab ihrer Parteiprogramme und Weltanschauungen legten; kühle Geschäftsleute und kluge Politiker, die sie nach ihrem Nutzen für ihre Länder, für sich oder ihre Parteien einschätzten; die Geschäftsführer der englischen Weltpolitik und des internationalen Finanzkapitalismus; endlich die große Zahl der von dem Strome der öffentlichen Meinung und dem Sturme der Schlagworte widerstandslos Mitgerissenen: sie bewirkten es, daß die parlamentarische Kabinettsregierung einen Siegeszug antreten konnte, wie er weder der gemischten Staatsform noch der Gewaltentrennung beschieden gewesen war, und zwar einen Siegeszug durch Länder, die sich auf den verschiedensten Entwicklungsstufen befanden. Schon vor vierzig Jahren hielt Gladstone es für wahrscheinlich, daß in einem halben Jahrhundert ganz Europa im englischen Kielwasser segeln werde.[1] Er hätte hinzufügen dürfen: und ein guter Teil der übrigen Welt.

---

[1] Gleanings, I, 229.

Drei Gruppen heben sich voneinander ab. Die erste umschließt einige Gemeinwesen Mittel- und Südamerikas: die hauptsächlich von Mulatten bewohnte Dominikanische Republik, die Negerrepublik Haiti, Venezuela mit 1 Prozent Weißen und 99 Prozent Farbigen, Chile mit etwa 40 Prozent Weißen.[1] Die Verfassung der Vereinigten Staaten war das Vorbild der drei ersten, aber sie haben auch Einrichtungen der parlamentarischen Kabinettsregierung übernommen. Für diese Behauptung geben wir einige Belege, indem wir uns auf die beiden letzten Staaten beschränken.

Die Verfassungen der repräsentativen Republiken Nordamerikas beruhen auf dem Grundsatze der Gewaltenteilung. Der Abgeordnete kann daher nicht zugleich Mitglied des Kabinettes sein; dagegen durfte in Haiti der Deputierte nach der Verfassung von 1879 eine Ministerstelle bekleiden, aber er mußte entweder auf sein Gehalt als Minister oder als Volksvertreter verzichten. Während in den Vereinigten Staaten der Minister nicht berechtigt ist, als solcher an den Sitzungen des Kongresses teilzunehmen, ist er in Venezuela dazu berechtigt und auf Verlangen des Parlamentes sogar verpflichtet. Während die Volksvertretungen der Vereinigten Staaten die Amtsdauer der Kabinettsmitglieder nicht verkürzen können, gibt die venezolanische Verfassung den Abgeordneten die Befugnis, den Ministern einen Tadel zu erteilen, worauf sie zurücktreten müssen. Solche Bestimmungen vermögen aber das Wesen der repräsentativen Republiken nur wenig zu beeinflussen. Ihre Präsidenten verfügen über eine so große Macht, daß es ihnen auch gelingt, ihre Rechte zu überschreiten. Von denen Haitis, die merkwürdigerweise auch das Recht haben, die Kammer aufzulösen — eine offenbare Verletzung des Prinzips des staatsrechtlichen Gleichgewichtes, wie es in Nordamerika aufgefaßt wird —, von diesen Präsidenten sagt J. Justin, ihnen stehe zwar nicht die Befugnis zu, Gesetze abzulehnen, aber die meisten hätten sie sich angemaßt.[2] Wo die parlamentarische Regierungsform besteht, drängt das Parlament den Präsidenten in den Hintergrund, aber in Venezuela[3] steht er, wie in allen repräsentativen Republiken Amerikas, im Vordergrunde. Ich will nicht an die Erfahrungen erinnern, die das Deutsche Reich vor nicht allzulanger Zeit mit Castro gemacht hat, sondern aus dem Werke eines berufenen Südamerikaners zwei Stellen anführen.

---

[1] A. Soubies et E. Carette, Les Républiques Parlementaires, 1906, vertreten diese Auffassung. Ich versuche zu beweisen, daß sie nur für Chile berechtigt ist.

[2] Joseph Justin, Etude sur les Institutions Haitiennes, Paris 1894, I. 118. Dieses Werk führt im wesentlichen die Bestimmungen der aufeinanderfolgenden Verfassungen über die Staatsorgane auf, enthält aber auch Beschreibungen der Zustände und politische Betrachtungen.

[3] L. V. Dalton, Venezuela, 1912, und N. V. Goiticoa, Venezuela, 1904, sind für die politischen Wissenschaften wenig ergiebig.

„Die Geschichte dieser Demokratien (nämlich Venezuelas, Perus, Bolivias, Uruguays, Argentiniens) ist eine Biographie der führenden Persönlichkeiten," schreibt Garcia-Caldéron. „Der Nationalgeist findet seinen vorzüglichsten Ausdruck in den „Caudillos",[1] die absolute Herrscher, aber wohlwollende Tyrannen sind." Von einem früheren Caudillo Venezuelas heißt es: „Bis zum Jahre 1886 ist Guzman-Blanco entweder Präsident der venezolanischen Republik oder er ist Gesandter in europäischen Hauptstädten. Seine Macht ist unbeschränkt, er setzt neue Präsidenten ein, verläßt das Land und kommt wieder, er ist der Lenker der Republik ... Wie Porfirio Diaz in Mexiko oder Rosas in Argentinien wirft er alle Prätendenten nieder, erzwingt den Frieden und die Einheit, sei es durch Gewalt oder Milde — der Staat, die Kirche und die Reichtümer des Landes gehören ihm."[2]

Daß die Rassenverhältnisse die mit den Verfassungen gegebenen Möglichkeiten zur üppigsten Entfaltung bringen, ist aus demselben Werke immer wieder zu ersehen. „Die Negerrepublik Haiti scheint nur darum zu bestehen, damit sie durch ihre revolutionäre Geschichte die politische Unfähigkeit der schwarzen Rasse dartut." Und: „Im lateinischen Amerika herrscht allgemein die Revolution. Die gebildetsten Völker sind in Bürgerkriegen zerfleischt worden. Aber einige Republiken gibt es,

[1] Caudillo = Anführer; zum Unterschied von den „Generälen" spanischen Blutes (den Befreiern vom Mutterlande) sind Caudillos die in den befreiten Ländern an der Spitze politischer und sozialer Bewegungen stehenden Männer, meistens indianischer oder gemischter Abkunft. In den ibero-amerikanischen Demokratien „findet man alle Prinzipien der staatlichen Organisation in den großen europäischen Völkern vertreten; da ist die Gewalt im Staate harmonisch verteilt, die Rechte des einzelnen sind gewährt, ein freiheitliches Wahlrecht garantiert und Volksvertretungen sind eingesetzt". In Wirklichkeit ist der Caudillo „der Angelpunkt dieses politischen Systems; er ist der Führer einer Partei, einer sozialen Gruppe oder einer Familie, die weite einflußreiche Beziehungen besitzt, und drängt nun seinen tyrannischen Willen der großen Menge auf; in seiner Person ist die Gewalt und das Gesetz vereint. An seinem Wirken hängt die Ordnung im Innern, die wirtschaftliche Entwicklung, die Organisation des Landes. Seine Autorität ist sakrosankt, er steht über der Verfassung und den Gesetzen" ... „Diesem Regierungssystem entsprechen auch die Parteien, man kämpft nicht, um seine Ideen zur Geltung zu bringen, sondern um gewisse Personen zur Regierung zu bringen ... Sie stehen miteinander im Kampfe ... um aus ihren Reihen den allmächtigen Präsidenten zu stellen. Sie wissen wohl, daß die Exekutivgewalt alle Reformen durchführen kann, daß Minister und Parlament nur untergeordnete Faktoren im politischen Leben sind." Es gibt kein freies Wahlrecht ... „so ist die Revolution ein politisches Kampfmittel für die des Wahlrechts beraubten Parteien". Die Caudillos „sind die Repräsentanten der neuen Mischrasse ... sie sind der Bevormundung der römischen Kirche, des europäischen Kapitals und der ausländischen Diplomatie feindlich gesonnen. Ihre hauptsächliche Tätigkeit ist der der neueren Könige nach dem Zeitalter des Feudalismus ähnlich: sie wollen die Menschen nivellieren und die Klassengegensätze überbrücken. Die Tyrannen begründen Demokratien; sie stützen sich vornehmlich auf das Volk, auf die Mischlinge und die Neger im Kampfe gegen die Oligarchien; sie beherrschen den kolonialen Adel, begünstigen die Rassenkreuzung und befreien die Sklaven". Garcia-Caldéron, Die lateinischen Demokratien Amerikas, 1913, S. 57, 263, 265, 267, 49.

[2] A. a. O., S. 66.

wo diese Kämpfe kein Ende finden, so in Zentralamerika und auf den Antillen.“[1]

Doch wir haben genug gesagt von diesen zu einem Viertel pseudoparlamentarischen, zu drei Vierteln pseudo-repräsentativen Republiken; unsere Betrachtung auf Domingo auszudehnen, wäre Zeitverschwendung gewesen. In Wahrheit gibt es im lateinischen Amerika nur einen Staat mit parlamentarischer Kabinettsregierung, das ist Chile.

Nach der Befreiung von der spanischen Herrschaft waren die grundbesitzenden Kreolen, die über Leibeigene verfügten, die mächtigste Schicht, zudem der Klerus sich eng mit ihnen verband. Freiheitliche und demokratische Einrichtungen waren sie nicht bereit, freiwillig zu gewähren, sie mußten ihnen abgerungen werden. Diese größere Widerstandskraft und das mit den klimatischen Bedingungen gegebene Fehlen jener Volkselemente, welche die Träger der „lateinischen“ Anarchie sind, der bedeutendere Anteil der Weißen an der Bevölkerung und die stärkere Begabung auch der indianischen Rasse für ruhigen Fortschritt: sie ließen das Land sich stetiger entwickeln als seine nördlichen Nachbarn und in den Kriegen mit ihnen eine ungemeine Kraft beweisen. Zwar haben auch hier Bürgerkriege die Entwicklung unterbrochen, aber sie waren seltener als in den meisten übrigen „lateinischen“ Staaten.[2]

In den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts traten den Großgrundbesitzern, den konservativen Agrariern, den „moderados“ oder „pelucones“ (Perückenträgern) die Liberalen, „los exaltados“ oder „pipiolos“ wuchtig gegenüber, aber die liberalen Errungenschaften wurden von der konservativen Revolution des Jahres 1829 wieder beschränkt, und auf das Amt des Präsidenten häufte die von den Konservativen gegebene Verfassung von 1833 eine große Macht. Auch in Chile haben Generale ihre Namen in die Annalen ihres Vaterlandes eingetragen; erst vom Jahre 1851 an beginnt eine ununterbrochene Reihe bürgerlicher Präsidenten. Aber die voraufgehenden zwanzig Jahre waren für das Land ebenfalls segensreich; von 1831 bis 1871 hat jeder auf fünf Jahre gewählte Präsident zehn Jahre die Geschäfte des Landes geführt. Erst im Jahre 1870 hob der Kongreß die sofortige Wiederwählbarkeit des Präsidenten auf, zwischen zwei Amtsperioden sollte ein Zwischenraum von fünf Jahren liegen; im Jahre 1890 bestimmte das Parlament, daß dieser Beamte nicht wiederwählbar sein sollte. Dies geschah auf Veranlassung des Präsidenten Balmaceda, der sein Amt im Jahre 1886 angetreten

[1] A. a. O., S. 258.

[2] In Venezuela sind in 100 Jahren 52 größere Aufstände ausgebrochen und in Bolivia in den Jahren 1825—1898 mehr als 60 Revolutionen und eine ganze Reihe auswärtiger Kriege; 6 Präsidenten wurden ermordet, ungerechnet die, die in der Verbannung gestorben sind.

hatte. Mit diesem unglücklichen Manne, einem Doktrinär vom reinsten Willen, beginnt die Geschichte des heutigen Chile.[1]

Um den Einfluß der Abgeordneten zurückzudrängen, verbot er den Deputierten, ein Amt anzunehmen; aber hierdurch machte er sie auch vom Präsidenten, der sie ernennt, unabhängig. Anderseits beschränkte er die Rechte des Präsidenten: nicht nur durch die Bestimmung über seine Nichtwiederwählbarkeit, sondern auch durch die größere Unabhängigkeit der Stadtverwaltungen und die Vereins-, Versammlungs- und Preßfreiheit, die er gewährte. Indem er so seine eigene Stellung unterwühlte, begründete er „die Diktatur anarchischer Parlamente", die ihm ihre Minister aufzwangen. Aus diesem Ringen ging der dritte chilenische Bürgerkrieg hervor, der mit dem Untergang des Präsidenten im Jahre 1891 endigte. Inzwischen war in Chile der dritte Stand herangewachsen, der sich in der radikalen Partei organisierte; den Haß gegen die Religion verbindet sie mit der Abneigung gegen die reichen oberen Klassen. Auch hat sich inzwischen eine Arbeiterpartei, die Demokraten, gebildet.

Heutigestags hat Chile sechs Parteien: die Konservativen, die, wie früher, aus Grundbesitzern und Klerikalen bestehen, zu denen aber jetzt auch modernere reiche Elemente gehören; die doktrinären Liberalen, die Abkömmlinge der Exaltados der zwanziger Jahre; die Nationalen oder Montt-Varistas, genannt nach dem Präsidenten Montt (1851—1861) und seinem Minister Varas, „eine Mittelpartei gläubiger Katholiken", die auf dem Rechte des Staates bestanden, seine Rechte gegen die Kirche abzugrenzen und ihr Erziehungsmonopol zu brechen (sie sind die Urheber der zweiten Revolution, der von 1851); dann die Anhänger Balmacedas, die Liberal-Demokraten; endlich die schon genannten Radikalen und Demokraten. Über ihre heutigen Stärkeverhältnisse geben die folgenden Zahlen Auskunft. Aus den Wahlen des Jahres 1912 gingen 29 Konservative, 22 Liberale, 28 Liberal-Demokraten, 23 Radikale, 11 Nationale und 5 Demokraten hervor. Neben der Abgeordnetenkammer besteht ein Senat von 36 Mitgliedern.

Die große Zahl der Parteien und die geringen Unterschiede in den Mitgliederbeständen machen die Durchführung der Kabinettsregierung im Sinne des regelmäßigen Parteiwechsels unmöglich. Stellenjägerei und Herrschsucht sind nach Bürger die ausschließlichen Triebfedern der drei ersten Parteien und der radikalen, aber den beiden anderen auch nicht fremd. Das wichtigste Objekt, an dem sie sich betätigen, sind der Staatshaushaltentwurf, den die Mehrheit nach ihren Bedürfnissen umgestaltet. Es kommt vor, daß Tote Gehälter beziehen und für nicht bestehende

[1] Die neue Zeit charakterisiert sich durch den beschleunigten Verbrauch von Ministerien. Von 1890 bis 1899 22 vollständige Kabinettswechsel, von 1901 bis 1906 sogar 18, von 1850 bis 1870 nur 10.

Schulen Summen ausgeworfen werden. Anderseits sind auch die besten Beamten ihrer Stelle keineswegs sicher. Wenn die Kammer einen Etatsposten streicht, so sind damit die dort aufgeführten Beamten brotlos. Da nun weiter kein geregeltes Aufrücken stattfindet, sondern jede neue Staffel durch parlamentarische Einflüsse erobert werden muß, so ist es nicht schwer, sich eine Vorstellung von dem chilenischen Beamtentum,[1] seinen Intrigen, den häufig minderwertigen Beamten und der Macht der Parlamentarier[2] zu machen. Nicht minder rücksichtslos sind die inneren Interessenkämpfe, die im Parlamente ausgefochten werden.

Bürger[3] bestätigt für Chile das allgemeine Urteil Garcia-Caldérons, daß es in Südamerika ein freies Wahlrecht nicht gibt. Der Betrug herrscht in allen Formen. Stimmen werden gekauft, Wähler bestochen, Listen gefälscht. Die Kandidaten werden nicht in Volksversammlungen aufgestellt, sie geben ein Diner, bei dem sie ihr Programm entwickeln. Wie überall in romanischen Ländern, herrscht auch hier eine übermäßige Zentralisation. Ankündigungen, daß alte Teppiche versteigert werden, vom Präsidenten unterzeichnet, sind in den Zeitungen zu lesen gewesen.

Weit ausführlicher werden wir über die beiden folgenden Gruppen berichten müssen. Die zweite bilden die mit Selbstregierung ausgestatteten englischen Kolonien. Da ein sehr hoher Bruchteil der Bevölkerung aus Briten, Nachkommen von Briten und aus rasseverwandten Völkersplittern besteht, und da die große Mehrzahl der Bewohner dieser Kolonien in den gemäßigten Zonen lebt, so müssen wir ihre Erfahrungen beachten, aber verschiedene Gründe, die wir darzustellen haben werden, verhindern uns daran, ihren Erlebnissen den Wert einer Voraussage zuzuschreiben. Aber schon hier soll bemerkt werden, daß in keiner dieser Kolonien Unerfahrenheit, Enthusiasmus oder irregeleitete öffentliche

---

[1] Charakteristisch für Chile ist die Tatsache, daß die meisten Staatsbeamten zugleich Advokaten, Ärzte, Ingenieure usw. sind und ihre Stellen nicht aufgeben, um gegen alle Schicksalswechsel gesichert zu sein. Merkwürdigerweise machen es die Minister nicht anders. Bürger erwähnt einen Kriegsminister, einen Arzt für Haut- und Geschlechtskrankheiten, der sich morgens von 9 bis 11 Uhr konsultieren ließ, von 1 bis 4 Uhr im Kriegsministerium schaffte. Auch die Tätigkeit der meisten Universitätsprofessoren liegt auf dem praktischen Gebiete; sie sind Ärzte, Advokaten, Buchdruckereibesitzer usw.; daneben halten sie Vorlesungen.

[2] Der Präsident ernennt die Richter und Verwaltungsbeamten mit Vertretern der Parlamentsmehrheit; die Minister ernennen die Beamten ihrer Ressorts. Die höheren Offiziere und die Gesandten werden vom Senate ernannt. Ein Unterrichtsrat ernennt die Lehrer.

[3] Das beste Werk über Chile vom politischen Standpunkte ist O. Bürger, Acht Lehr- und Wanderjahre in Chile, 1909. Über manches würde ein Politiker Aufschluß wünschen, aber der Verfasser bringt für seine Aufgabe die Bildung des Naturforschers mit: die unbefangene Auffassung. Charles Wiener, Chili et Chiliens, 1888, gibt auch einen Überblick über die politische Entwicklung des Landes und anderes. W. H. Koebel, Modern Chile, 1903, ist für den Politiker wertlos; Bryce's South America, 1912, bietet wenig.

Meinung an der Einführung der parlamentarischen Kabinettsregierung beteiligt gewesen sind; hier waren nur kalte Überlegung und starker Geschäftssinn am Werke.

Die in den heutigen Provinzen Ontario und Quebec lebenden Engländer und Franzosen waren mit den von England gewährten repräsentativen Einrichtungen so unzufrieden und hatten ihrer Unzufriedenheit in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts einen so revolutionären Ausdruck gegeben, daß sich kein anderes Heilmittel als „responsible government" zu bieten schien. Die Gouverneure, die in dem folgenden Jahrzehnte die Kolonie verwalteten, betrachteten die parlamentarische Kabinettsregierung auch als eine Maßregel zur Versöhnung der beiden Rassen: die Franzosen würden allmählich von den Engländern aufgesogen werden, wenn ihnen Gelegenheit geboten würde, die Zügel der Regierung zu ergreifen.[1] Als sich diese Hoffnung nicht erfüllte, tauchte der Plan auf, mit der Aufrichtung des Bundesstaates zum Ziele zu gelangen; er wird uns noch später beschäftigen. Die in Kanada im übrigen erfolgreichere Kabinettsregierung bietet England in den fünfziger Jahren den australischen Kolonien an,[2, 3] wobei es noch von einer anderen, als der erwähnten, Erwägung geleitet wird. Die englischen Kolonien des 18. Jahrhunderts auf dem Festlande von Nordamerika hatten sich selbst regiert, das Mutterland erwartete damals von ihnen nur wirtschaftliche und finanzielle Vorteile. Nach ihrem hierdurch verursachten Abfall ändert es sein System; es verzichtet mit dem Fortschritt der Freihandelsidee auf ihre wirtschaftliche und finanzielle Ausnutzung, aber es verwaltet sie selbst und gibt ihnen militärischen Schutz. So wird der Kolonialbesitz eine finanzielle

[1] Die Gründe der Unzufriedenheit waren sowohl in Ober- wie in Unterkanada in erster Linie sozialer, in zweiter politischer Natur. In Oberkanada hatte eine Oligarchie alle bedeutenderen Staatsstellen und einen großen Teil des noch unbesiedelten Landes an sich gebracht; durch ihre korrupte Verwaltung ging das Land dem finanziellen Ruin entgegen. In Unterkanada wurden die Franzosen aus Gewerbe und Handel durch die eingewanderten Engländer verdrängt, die auch das noch nicht vergebene Land an sich brachten. Die Engländer legten hier dieselbe brutale Selbstsucht an den Tag, die sie früher in Nordamerika und gleichzeitig in Australien bekundeten. Da es nicht gelang, mit den bestehenden repräsentativen Einrichtungen (einem Abgeordnetenhause, das durch den Gouverneur und ein ernanntes Oberhaus mattgesetzt werden konnten) diese Mißstände zu beseitigen, blieb als einziges Heilmittel nur die Kabinettsregierung übrig. Eine sehr gute Darstellung dieser Zeit bei Spencer Walpole, History of England, III, 404—435. A. Zimmermann (Die Kolonialpolitik Großbritanniens, 2. Teil, 1899, S. 381) macht die treffende Bemerkung: „Was die ältere britische koloniale Tätigkeit von der anderer Völker auszeichnet, ist nicht die Weisheit ihrer Leitung ... am besten ist es immer in den Kolonien gegangen, um welche sich die Regierung am wenigsten kümmerte."

[2] Responsible Government wurde eingeführt in Neuschottland und Neubraunschweig 1848, Prinz-Eduard-Insel 1850, Neufundland 1855, Neusüdwales, Tasmania, Viktoria 1855, Südaustralien 1855/56, Neuseeland 1858, Queensland 1859, Manitoba 1870, British Columbia 1871, Westaustralien 1890, Alberta und Saskatchewan 1905.

[3] Gladstone erwartete, daß die größtmögliche Freiheit der Kolonien ihre Anhänglichkeit an England steigern werde. J. Morley, Life of Gladstone, 1903, I, 363 f.

Last, die den englischen Staatsmännern den Gedanken nahelegt, sie den Kolonien mit der Gewährung der vollen Selbstregierung zuzuschieben. Ihre voraussichtliche baldige Trennung von England, die nunmehr in freundschaftlicher Weise erfolgen würde, erschreckt die Engländer im Zeitalter der Manchesterlehre nicht. Die australischen Kolonien erwarten von dem neuen Systeme nur Nutzen für sich und führen es großenteils schon in den fünfziger Jahren ein. Dagegen muß es der von feindlichen Eingeborenen bedrohten Kapkolonie aufgedrungen werden, da sie die erhöhten Kosten der größeren Selbständigkeit scheut. Sie erhält es erst 1872, Natal aus ähnlichem Grunde sogar nicht früher als 1893; Transvaal und Orange River Colony folgten nach dem unglücklichen Ausgange des Burenkrieges 1906 und 1907.

Die dritte Gruppe umfaßt solche Staaten, die durch Rasse, Kultur, Größe und gesellschaftliche Gliederung mit dem unsrigen, wenn auch in verschiedenem Maße, so sehr übereinstimmen, daß ihre Erfahrungen Beweiskraft für uns besitzen. Solche Staaten sind Holland, Belgien, Norwegen, Frankreich, Italien. Nur vorsichtig, wenn überhaupt, werden wir dagegen die Erlebnisse einiger junger Staaten benutzen dürfen, wie Rumänien, Griechenland, Serbien, Bulgarien, deren Bevölkerung aus einer Mischung der alten Balkanrassen mit im Altertum dorthin verpflanzten römischen Kolonisten und später mit einwandernden und erobernden Mongolen und Slawen entstanden ist, oder die, wie Schweden, wegen der Jugend ihrer Kabinettsregierung wenig lehrreich oder, wie Dänemark, wegen ihrer Kleinheit nicht denselben Gefahren ausgesetzt sind, wie das wegen seiner Stärke, Größe, Lage von allen Seiten bedrohte Deutsche Reich. Die Zustände Ungarns, Spaniens, Portugals sind so eigenartig, daß wie sie nicht mit wenigen Strichen genügend charakterisieren können; auch sie kommen, wie zu zeigen sein wird, nicht für uns in Betracht.

Erster Abschnitt

Die parlamentarische Kabinettsregierung in den sich selbst regierenden englischen Kolonien

Selbst wenn die Bevölkerung einer Kolonie nur aus einem einzigen Staate eingewandert ist, weist sie von der des Mutterlandes abweichende seelische Züge auf. Die kräftigere Lebensweise in Ackerbau- und Viehzuchtkolonien geben ihr die in körperlicher Stärke und Gesundheit wurzelnden Charaktereigenschaften. Die kanadischen Truppen haben sich während des Weltkrieges durch Widerstandskraft und Mut ausgezeichnet, und doch sind im 19. Jahrhundert ganze Schiffsladungen halb verhungerter und kranker Armenhäusler aus England nach Kanada verschickt worden. Jene Erscheinung hat noch andere Ursachen. Es sind die sozialen Klassen und die Provinzen der Heimat in einem verschiedenen Zahlenverhältnisse an der Auswanderung beteiligt. Da nun die Klassen sich gewöhnlich durch Charakter, Sitten und Gewohnheiten unterscheiden und die Einwohner der Provinzen eines großen Landes aus verschiedenen Stämmen, ja Rassenmischungen und Rassen entstanden sind, so muß die Bevölkerung eines Koloniallandes auch aus diesem Grunde seelische Verschiedenheiten aufweisen. Wie stark mag die Herkunft so vieler deutscher Ansiedler in allen Teilen der Welt aus Schwaben den Charakter der deutschen „Kolonien“ bestimmt haben! Noch haben wir nicht erwogen, daß die Auswanderer häufig aus den unternehmendsten und kräftigsten Elementen des Mutterlandes stammen. Den Achtundvierzigern schreibt man in Milwaukee die geistige und sittliche Höhe des dortigen Deutschtums zu. Sollte diese Tatsache nicht gleichfalls manches in dem straffen Wesen der ostelbischen Menschen erklären, manches auch aus der Vermischung der Einwanderer mit Slawen herzuleiten sein? Freilich, daß auch die unruhigsten und schlechtesten Elemente von der Wanderlust getrieben werden, das ist seit der Zeit, da Tacitus die in die Zehntländer strömenden Gallier flüchtig zeichnete, immer wieder beobachtet worden. Hier haben die hereinflutenden Germanen und die seit der Eroberung vergangenen Jahrhunderte die seelischen Spuren jener Zeit getilgt, aber ein englischer

Beobachter schreibt den Unterschied des Charakters der Bevölkerung von Südaustralien und Viktoria dem hier lange bestehenden Sträflingswesen, von dem Südaustralien frei blieb, allerdings auch dem Bodenraube zu.[1]

Solche Tatsachen bringen in den Kolonien eine von der des Mutterlandes verschiedene seelische Veranlagung hervor, so daß auf politische Ursachen dort andere politische Wirkungen als hier folgen mögen. Aber diesen Zusammenhang nachzuweisen, ist sehr schwer, und gar nicht selten führt der Versuch zu groben Irrtümern. Oft werden die demokratischen Einrichtungen der Kolonien mit der in ihnen herrschenden sozialen und rechtlichen Gleichheit der ersten Ansiedler in Verbindung gebracht, die in ihrer größeren Kraft und Reizbarkeit sich nicht mehr mit den weniger radikalen Verfassungen ihrer Heimat begnügen mochten. Für die Besiedlung des Mississippibeckens erscheint die Erklärung zureichend, aber in Kanada haben die Franzosen und im Staate Neuyork die Holländer ein feudales Besitzrecht geschaffen. Und sowohl in Kanada wie in Australien wurde von der englischen Habsucht der Boden in Latifundien aufgeteilt, so daß in beiden Ländern weit mehr der Kampf gegen die Oligarchie als der gleiche Bodenbesitz der Erringung von Reformen dienlich gewesen ist. Reformpläne wurden in Australien von politisch nur oberflächlich gebildeten Männern aus heterogenen Elementen zusammengestellt, so daß sich das Schweizer Referendum der parlamentarischen Kabinettsregierung Englands gesellen mußte. Auch das in den australischen Kolonien und den westlichen Staaten der Union (aber auch in Norwegen und Dänemark, in Finnland und England, eben im Deutschen Reiche) eingeführte Frauenstimmrecht läßt man gern aus dem Boden der kolonialen Gleichheit emporsprießen, obwohl eine nüchterne Betrachtung beweist, daß es dem Kampfe gegen die angelsächsische Trunksucht unter den handarbeitenden Klassen und dem Vertrauen zur Kirchlichkeit des weiblichen Geschlechtes vorzugsweise sein Dasein verdankt.[2]

---

[1] In Südaustralien sei, zum Unterschied von Viktoria, der Volkscharakter demokratisch „a fact which can be traced to the origin of the colony as a home of free settlers, and to its immunity on the one hand from the criminal population, and on the other from the presence of Government officials and their friends, who secured to themselves, at the cost of the commonwealth, large tracts of land". A. B. Keith, Responsible Government in the Dominions, 1912, II, 626.

[2] The Temperance leaders (New Zealand) saw in the grant of the franchise to women what they believed to be a great opportunity. W. P. Reeves, State Experiments in Australia and New Zealand, 1902, I, 110.

In Südaustralien: Side by side with the suffrage league, the far greater political force of the Women's Christian Temperance Union ranged itself; and, as elsewhere, the agitation became to a large extent identified with the Temperance movement. As in New Zealand the Labor members in Parliament voted in a body for the women's cause. I, 126.

In Westaustralien besteht ein Interessengegensatz der an der Küste wohnenden

Begeben wir uns lieber auf den Boden solcher Tatsachen, die eine verschiedene Deutung nicht zulassen!

Klima und Boden, die in Kanada dem Ackerbau und dem bäuerlichen Besitz förderlich waren, begünstigten in Australien und Südafrika Schafzucht und Bergbau und daher die Entwicklung des Großbetriebs. Nicht genug damit schuf eine verkehrte Bodenpolitik,[1] auf die wir schon verschiedene Male hingewiesen haben, in Australien den Großgrundbesitz,[2] so daß sich hier auch unter der noch spärlichen landwirtschaftlichen Bevölkerung soziale Gegensätze wie in einigen alten Kulturländern herausgestalteten. Die Aufschließung des Landes wurde gehemmt, der Fortzug der Einwanderer aus den Hafenstädten erschwert, frühzeitig bildeten sich, vornehmlich in Viktoria, Neusüdwales und Südaustralien, von unerschlossenen Gebieten umgebene große Städte, in denen dieselben Entbehrungen wie in den alten Kulturländern industriellen Proletariern, vorzugsweise Frauen und Kindern, auferlegt wurden. Und dem sozialen Fortschritte stemmte sich der in den Oberhäusern organisierte Reichtum des Landes entgegen, wie es in Kanada geschehen war. Großbetrieb in Stadt und Land, Großgrundbesitz, die Vorherrschaft der Stadt in einem noch jungen Koloniallande, das zahlenmäßige Übergewicht der Arbeiterklasse über die anderen Klassen: sie schufen jene einer fernen Monarchie eingegliederten demokratischen Gemeinwesen mit sozialem Charakter.

Eine zweite Tatsache ist die aus dem ungeheuren Umfange des englischen Kolonialbesitzes hervorgehende Notwendigkeit einer Mehrheit von Staaten, die von dem englischen Imperialismus zu großen Bundesstaaten zusammengefaßt wurden.[3]

Grundbesitzer, die mit Frauen versehen sind, und der Frauen entbehrender Goldgräber. Daher wirkten jene für die Annahme des Wahlrechtes, wodurch sie die Mehrheit erhielten. I, 133.

In Südaustralien setzten die Freunde des Religionsunterrichtes nach der Einführung des Frauenwahlrechtes eine ihn betreffende Volksbefragung durch, weil sie hofften, daß das weibliche Geschlecht sie unterstützen würde.

[1] Sie wird geschildert von Zimmermann in dem schon erwähnten Werke S. 286 f., von Pember Reeves, State Experiments in Australia and New Zealand, I, 160 f., von R. Schachner, Australien in Politik, Wirtschaft und Kultur, 1909, S. 243 f. Die Richtigkeit von Zimmermanns Bemerkung über die Weisheit der englischen Kolonialpolitik drängt sich hier mit besonderer Stärke auf.

[2] Folgende Daten über die Ausdehnung des Großgrundbesitzes nach P. Reeves, I, 248 f. Im Jahre 1890 gehörten in Neusüdwales ungefähr 20 Millionen Acres 679 Gesellschaften und Personen, in Neuseeland 10,4 Millionen 589 Eigentümern, in Südaustralien 6,75 Millionen 539 Eigentümern, in Viktoria zahlten 863 Personen Grundsteuer von 7 Millionen Acres. Zur Ausstattung der Kolonisten mit Land wurden die Regierungen von Neuseeland, Queensland, Westaustralien und Viktoria gezwungen, den verschleuderten Boden teuer zurückzukaufen.

[3] Auf der Kolonialkonferenz in London im Jahre 1897 sagte Chamberlain, daß der Zusammenschluß der Kolonien den ersten Schritt zur Herstellung des Weltreiches bedeute. Kanada sei vorangegangen, Australien und Südafrika schickten sich an zu folgen. Über

Eine dritte Tatsache ist das von der Kolonie unzertrennliche Amt des Gouverneurs, bezüglich des Generalgouverneurs, deren Befugnisse nicht mit denen der Staatshäupter parlamentarischer Monarchien und Demokratien zusammenfallen.

Dieser flüchtigste Überblick über die politische Entwicklung der englischen Kolonien hat ergeben, daß in ihnen vier Einrichtungen bestehen, von denen sich noch jetzt drei im Mutterlande nicht finden: Referendum, Staatenverbindung und das Amt des Gouverneurs; die vierte aber, das Frauenstimmrecht, ist hier eben erst eingeführt worden, jedoch nur für Frauen, die das dreißigste Jahr erreicht haben. Da diese Institutionen wahrscheinlich die Kabinettsregierung der Kolonien von der britischen abweichend gestalten, so werden wir sie genauer betrachten müssen. Auch bleibt zu beachten, daß diese Regierungsform nicht in allen das gleiche Alter aufweist.

1. Die äußeren, rechtlichen Faktoren

Der stärkste der Gründe, die in Amerika, Australien und Afrika zum Zusammenschluß der englischen Kolonien geführt haben, war die Furcht ihrer Bewohner vor feindlichen Nachbarn. Je größer die Gefahr erscheint, um so weiter werden die Befugnisse des übergeordneten Gemeinwesens ausgedehnt, um so stärker werden diejenigen des untergeordneten zurückgedrängt. Die Engländer, angeblich Vorkämpfer der Freiheit, scheuen sich nicht, einen politischen Grundsatz anzuwenden, den deutsche Demokraten nicht anerkennen wollen: daß nämlich die innere Freiheit im umgekehrten Verhältnis zum äußeren Druck stehen muß.

Nachdem der Bürgerkrieg in den Vereinigten Staaten die Gefahren allzugroßer Unabhängigkeit der Einzelstaaten gezeigt und die Macht des Bundesstaates erweitert hatte, bewirkte die gewaltige Zunahme der angliedernden Kraft der Union,[1] die mehrere Male danach gelüstet hatte, Kanada anzueignen, daß in den britischen Kolonien Nordamerikas mit dem Jahre 1867 eine Neufundland nicht einschließende Staatenverbindung entstand, die, staatsrechtlich betrachtet, mehr mit dem Mutterlande als der älteren Schwester übereinstimmt. Denn die Teile, aus denen sich „The Dominion of Canada" zusammensetzt, sind nur Provinzen der Staatenverbindung, nicht Gliedstaaten, wie die Einzelstaaten der Union. Jedoch haben sie eigene Parlamente mit fest bestimmten Befugnissen, über die dem Dominion kein Gesetzgebungsrecht zusteht; alle nicht aufgezählten Angelegenheiten werden von dem kanadischen Parlamente ge-

---

die von England geschürte Abneigung gegen Deutschland vergl. A. Manes, Politisches und Wirtschaftliches aus Australien, 1910.

[1] Ch. Bruce, The broad stone of Empire, 1910.

regelt. Die wichtigsten der den Provinzen verbleibenden sind direkte Steuern, Anleihen, Provinzialämter, Gefängnisse und Armenwesen, Landwirtschaft und Einwanderung. Gegen die von den gesetzgebenden Körpern beschlossenen Gesetze hat der Generalgouverneur ein Einspruchsrecht, und der Provinzialstatthalter (lieutenant governor) wird von der kanadischen Regierung, das heißt von der herrschenden Partei, ernannt. Die für seine Zukunft bedeutendste Aufgabe dieses Beamten besteht darin, die Wahlen, etwa wie ein französischer Präfekt und Unterpräfekt, im Interesse seiner Partei zu beeinflussen. Seine Lage wird schwierig, wenn in seiner Provinz eine andere Partei herrscht, als in dem Dominion, denn er soll die Verwaltung nach den Grundsätzen der parlamentarischen Kabinettsregierung führen.

Auf dem australischen Festlande lagen die Verhältnisse ursprünglich anders. Hier ließen die Streitigkeiten der Kolonien über Zoll- und Verkehrsfragen den Gedanken an die gemeinsame Regelung volkswirtschaftlicher Angelegenheiten durch einen Bundesstaat keimen, aber diese Mißstände waren doch nicht stark genug, um die Einigung der Hadernden herbeizuführen. Erst als Frankreich, die Vereinigten Staaten und Deutschland sich in Australien und Polynesien zu regen begannen und die Furcht vor Japan wuchs, nahmen die Bestrebungen einen beschleunigten Schritt an.[1] Nun vermochten es einige von jenem echt englischen Dog-in-the-manger-Gefühl belebte Männer, angefeuert durch Chamberlain, unter großen, durch die Gleichgültigkeit der Mitbürger vermehrten Schwierigkeiten „The Commonwealth of Australia" auf dem Festlande zu begründen, das mit dem 1. Januar 1901 ins Leben trat. Neuseeland bewahrte seine Selbständigkeit. Aber die Eifersucht zwischen den Kolonien und den Städten Sidney und Melbourne, in denen ein so erheblicher Bruchteil der Bevölkerung von Viktoria und Neusüdwales wohnt, war auch jetzt noch so stark gewesen, daß die Verfassung des Bundesstaates nicht derjenigen Kanadas, sondern des angelsächsischen nordamerikanischen Bundesstaates gleicht. Die Übereinstimmung tritt darin hervor, daß alle Staaten eine gleiche Zahl von Senatoren, nämlich je sechs, in das Oberhaus entsenden, wie verschieden ihre Bevölkerung sein mag. Für deren Wahl besteht die Listenwahl. Zweitens, der australische Bundesstaat hat wie der Bundesstaat der Union bestimmte, aufgezählte Rechte, alle übrigen verbleiben den Kolonien, die auch Staaten genannt werden; in Kanada ist es umgekehrt. Zu den dem Bunde überwiesenen Aufgaben gehören

[1] Francis Holland spricht es unumwunden aus: „It was a form of external pressure, however, embodied in the suspicious activity of foreign powers that in 1883 enabled Sir Henry Parks — always an advocate of federation — to bring together representatives of the Australian colonies to confer upon the subject." May's Constitutional History of England, 1912, III, 315. Keith dagegen: „The main driving power towards federation was trade and customs." A. a. O., II, 778.

Handel und Verkehr, Besteuerung, Anleihen, Geld und Währung, Bankwesen, Versicherungswesen, Alters- und Invalidenpensionen, Ein- und Auswanderung. Die größere Selbständigkeit der Gliedstaaten, verglichen mit den kanadischen Provinzen, tritt auch darin hervor, daß die Lieutenant-Governors nicht von der Bundesregierung, sondern von der englischen Regierung ernannt werden und daß dem Generalgouverneur gegen Gesetze der Staaten innerhalb ihrer Zuständigkeit kein Einspruchsrecht zusteht.

Einen noch engeren Zusammenhang zwischen den britischen Besitzungen, als in Kanada, schuf im Jahre 1909 das englische Parlament in Südafrika. Unzweifelhaft haben die Furcht vor der deutschen Nachbarschaft, vor den Unabhängigkeitsgelüsten der mißhandelten Burenbevölkerung und vor der Feindschaft der Neger, die drei Viertel der Einwohner ausmachen, zusammengewirkt, um ein straff organisiertes politisches Gebilde zu schaffen, das auch nicht „Dominion" oder „Commonwealth", sondern „The Union of South Africa" heißt. Das Kapland, Natal, Orange und Transvaal haben wohl gesetzgebende Körper (provincial councils) vornehmlich für Besteuerung, Anleihen, Landwirtschaft, Krankenhäuser, Märkte, Wege, Brücken, aber es wurden ihnen nicht einmal die beschränkten parlamentarischen Befugnisse der kanadischen Provinzen eingeräumt. An der Spitze jeder Provinz steht ein Verwalter, der auf fünf Jahre von dem Generalgouverneur ernannt wird und von einem ausführenden Ausschusse (Executive Council) umgeben ist. Der Ausschuß besteht aus vier Personen, die nicht dem Provinzialrate anzugehören brauchen, aber von ihm nach jeder allgemeinen Wahl neu gewählt werden, und zwar nach dem Prinzip der Verhältniswahl; vorher kann er ebensowenig wie der Provinzialrat aufgelöst werden. Der Verwalter hat das Recht, im Provinzialrate zu sprechen, jedoch nicht zu stimmen, eine Anordnung, die ebenfalls für Mitglieder des ausführenden Ausschusses gilt, die nicht dem Provinzialrate angehören. Aber er führt auch den Vorsitz bei allen Beratungen des Ausschusses und nimmt an dessen Debatten teil, muß aber die Beschlüsse der Mehrheit ausführen. Er hat weiter kein Einspruchsrecht, das jedoch dem Governor-General in Council zusteht. In das Oberhaus entsendet jede Provinz acht Senatoren ohne Rücksicht auf ihre Bevölkerung. Aber zwei wichtige Bestimmungen lassen den Unterschied der Union von dem Commonwealth scharf hervortreten. Die Senatoren werden nicht von den Bürgern, sondern von beiden Häusern in gemeinsamer Sitzung gewählt, und, was nicht minder bedeutungsvoll ist, außerdem werden acht Mitglieder des Senates von dem Governor in Council ernannt.

Was folgt aus diesen Erörterungen über die drei Staatenverbindungen? Daß für die Betrachtung über die parlamentarische Kabinettsregierung Südafrika ganz ausscheiden darf. Das Kapland und Natal be-

saßen sie nicht lange vor der Begründung der Union, Transvaal und Orange nur wenige Jahre, und die Union besteht erst seit 1909. In den kanadischen Provinzen ist sie seit 1867 sehr eingeengt, so daß sie in ihnen hauptsächlich vor dieser Zeit, nachher in dem Dominion, neben ihm in Neufundland in Betracht kommt. Die wichtigste Ausbeute liefert Australien: Neuseeland, und die Einzelstaaten des Festlandes, weniger der noch junge Bundesstaat.

Allein in Australien widersprechen zwei demokratische Einrichtungen dem parlamentarischen System: Frauenstimmrecht und Referendum. Wie mehrmals dargelegt wurde, ist das Repräsentativsystem seinem Wesen nach ein aristokratisches. Es setzt bei dem Repräsentanten tiefere Einsicht, größere Erfahrung, weiteren Blick voraus, als die Wähler besitzen, es bindet ihn daher nicht an ihre Aufträge. Außerdem ist ein beschränktes Recht für die Wahl geeigneter Vertreter die natürliche Folge dieses Systems; einen einsichtsvollen, erfahrenen, vertrauenswürdigen Vertreter zu erkennen, ist nur eine bevorzugte Klasse von Wählern fähig. Der beste Beweis ist ja, daß mit dem allgemeinen Wahlrechte die Aufstellung der Kandidaten durch die Parteiführer, die Bevormundung der Wähler, beginnt; es verneint folglich die Idee der Repräsentation, und nun sollen in Australien sogar die Frauen zur Wahl eines Repräsentanten mitwirken! Wer ihnen im allgemeinen mindere politische Befähigung und geringeres politisches Interesse zuschreibt, setzt sie damit nicht herab, denn Ungleichheit und Arbeitsteilung sind überall das die Leistungen erhöhende, die Entwicklung fördernde Gesetz der Natur. Von Aristoteles angefangen bis auf Smith und Spencer ist es immer wieder ausgesprochen worden. Freilich werden die Benachteiligung des Weibes durch das Recht, der parlamentarische Mangel an Fürsorge für das schwächere Geschlecht die hierdurch Benachteiligten in den politischen Kampf treiben müssen.

Neuseeland führte das Frauenwahlrecht im Jahre 1893 ein, Südaustralien 1894, Westaustralien 1899 und Tasmanien 1900. Nachdem es der Bundesstaat im Jahre 1902 angenommen hatte, fand es auch in den zuerst besiedelten oder am stärksten bevölkerten Gebieten Eingang. In Neusüdwales geschah es nach heftigen Kämpfen, die seit dem Jahre 1891 andauerten, endlich im Jahre 1902. Queensland folgte 1905, Viktoria sträubte sich bis 1909. An der Eroberung waren überall, wie wir schon auszuführen Gelegenheit hatten, Erwägungen beteiligt, die mit der Forderung der sogenannten Frauenrechte nicht verwechselt werden dürfen, hauptsächlich stritten für es die Vorkämpfer der Abstinenzbewegung.

Über die politischen und sozialen Wirkungen dieses Rechtes läßt sich bisher nichts sagen, was auf den Charakter des Gesetzmäßigen Anspruch hätte. Die weiblichen Wähler treten überall für die gesetzliche Beschränkung der Möglichkeit des Alkoholgenusses ein, und in Neuseeland haben

sie das Schutzalter für Mädchen von 13 auf 16 erhöht. Gewöhnlich stimmt die Frau wie der Mann. „The head of a family has become a more important factor in politics, than of old," sagt Reeves. Mit anderen Worten: das Frauenstimmrecht hat die Gleichheit des Wahlrechtes wieder beseitigt.

Noch weniger als das Frauenwahlrecht ist das Referendum mit der Idee der Repräsentation zu vereinen, denn es ordnet den Repräsentanten dem Wähler unter, es verwandelt ihn in einen Delegierten. Und es steht im entschiedensten Widerspruch mit der parlamentarischen Kabinettsregierung. Sie ist „responsible government", allein das Referendum enthebt das Kabinett bei jeder Volksbefragung seiner Verantwortlichkeit und belastet das Volk mit ihr. Das Referendum stumpft aber auch den Parteigedanken ab, da gewöhnlich einzelne Fragen zur Entscheidung stehen, welche die Mitglieder derselben Partei oft trennen und diejenigen verschiedener Parteien vereinigen. Folgerichtig befürwortet die Arbeiterpartei die Wiederbeseitigung der Volksbefragung, „the reestablishment of the sovereignty of Parliament, and the removal of all legal checks on lits action."[1] Für die Unverträglichkeit des repräsentativen Systems mit den demokratischen Prinzipien ist es gleichfalls belehrend, daß die Volksinitiative nicht eingeführt worden ist, welche in den westlichen Staaten der Union das Hauptglied der Volksgesetzgebung bildet.

Sehen wir nun, in welchem Umfange sie sich eingebürgert hat! Nach der Verfassung besteht in Australien das Verfassungsreferendum, nicht das Gesetzesreferendum. Verfassungsänderungen müssen dem Volke zur Entscheidung unterbreitet werden. Im Bundesstaate ist das Verfassungsreferendum einige Male angewandt worden. Wir erwähnen zwei Befragungen. Bei der einen handelte es sich um die Übernahme aller Staatsschulden auf den Bund, bei der anderen um den Plan, Staatsmonopole, eine Staatsindustrie zu begründen und die Streitigkeiten zwischen den Staaten und ihren Eisenbahnarbeitern zu schlichten. Ein zweites, nach der Verfassung zulässiges, aber bisher, wie es scheint, noch wenig angewandtes Referendum dürfte man das parlamentarische nennen. Wenn im Bundesstaate die beiden Häuser sich über Verfassungsfragen nicht einigen können, darf von jedem die Entscheidung durch das Volk angerufen werden, und in Queensland sind Ober- und Unterhaus berechtigt, alle Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Kammern auf diese Weise auszutragen. Eine dritte Art des Referendums, die Volksbefragung über strittige Fragen, welche die Parlamente von sich aus den Wählern

[1] Vergl. den Aufsatz von Harrison Moore und Ernest Scott in der Quarterly Review, vol. 214 (1911), S. 529 f. Nach den Verfassern haben sich um das Referendum die größten Verdienste erworben Sir George Grey, der erste Anreger im Jahre 1891, und Mr. Isaacs, dessen hartnäckiger Verteidiger bei der Beratung der Bundesvorlage.

vorlegen, besprechen wir, nachdem wir über das Referendum in den anderen Staatenverbindungen berichtet haben.

In den afrikanischen Kolonien ist man bisher dem australischen Beispiele nicht gefolgt. Während vor der Begründung des australischen Bundesstaates eine Volksbefragung, ob er eingeführt werden solle, in allen Staaten stattfand, hat man vor der Einrichtung des südafrikanischen Einheitsstaates nur in Natal von ihr Gebrauch gemacht, und die Einrichtung des kanadischen Dominion erfolgte, ehe das Referendum außerhalb der Schweiz und der Union die Aufmerksamkeit erregt hatte. Dagegen betrachten die Abgeordneten auch in Kanada das Referendum als ein angenehmes Mittel, um dem Volke die Entscheidung über unangenehme Fragen zuzuschieben. So ist in Manitoba, Ontario[1] und anderen Provinzen das Volk um seine Meinung über die Abstinenzfrage befragt worden. Zu diesem Referendum über strittige Fragen, das von der strengen Theorie verworfen wird, hat man auch in Australien seine Zuflucht genommen, wenn z. B. der religiöse Unterricht in den Schulen, die Erhöhung der Gehälter der Abgeordneten zur Entscheidung standen.

Die Erfahrungen, die bisher mit dem Referendum gemacht worden sind, stimmen mit denjenigen in anderen Ländern überein. Das Volk bringt ihm kein großes Interesse entgegen, sein Gemüt haftet mehr an Personen als an Maßregeln. Nur wenn das Referendum zugleich mit einer Wahl stattfindet, ist die Zahl der Abstimmenden groß. Abstrakte Fragen liegen auch hier jenseits des Horizontes der meisten Wähler. Selbst an den Volksabstimmungen über die Begründung des Bundesstaates nahmen nur 50 Prozent der Stimmberechtigten teil. Und auch hier hat das Volk eine starke Abneigung dagegen, sich finanziell zu belasten, oder verwickelte, weitaussehende Reformpläne anzunehmen, weil es sie nicht versteht. In Australien wurde die neue Erfahrung gemacht, daß die Regierung nicht über mehrere zusammenhängende Fragen zugleich abstimmen lassen soll, denn es ist vorgekommen, daß das Volk auf eine Frage eine Antwort gab, die einer anderen glatt widersprach.

Das parlamentarische Regierungssystem wird aber noch stärker durch das Amt des Gouverneurs berührt, während das des Generalgouverneurs der großen Staatenverbindungen, des Repräsentanten des Königs, als sie weniger beeinflussend, von uns unbeachtet bleiben kann. Aber auch das des Gouverneurs betrachten wir nur in politischer Hinsicht; die ebenso anziehenden wie schwierigen staatsrechtlichen Fragen, die durch seine Mittelstellung entstehen, liegen außerhalb unseres Betrachtungsfeldes.

---

[1] Als die Volksbefragung in einem besonderen Falle in Ontario angeregt wurde, „the Premier emphatically declined to have anything to do with it on the ground that it was inconsistent with responsible government...“ Keith, II, 938.

Der Generalgouverneur, bezüglich Gouverneur ist erstens ein Beamter, der die gemeinsamen Interessen des britischen Reiches in den Kolonien zu wahren hat und hierfür der Regierung in London verantwortlich ist; er ist daher befugt, wenn er die gemeinsamen Interessen gefährdet glaubt, den Handlungen der Kolonialregierung seine Zustimmung zu versagen, die Zustimmung der britischen Regierung vorzubehalten, und diese kann innerhalb einer bestimmten Frist die Zustimmung ihres Beamten für nichtig erklären; er wird daher von der Londoner Regierung ernannt. Sie weigerte sich entschieden, den Regierungen der australischen Gliedstaaten die Ernennung des Gouverneurs zu überlassen, als nach der Aufrichtung des australischen Commonwealth die Stelle eines Generalgouverneurs geschaffen wurde; das Amt des Gouverneurs soll nicht die Beute der Parteien werden, da die Befugnisse dieser Staaten so bedeutend, ihre Unabhängigkeit so groß sei. Wie verschieden ist die Stellung des Provinzialstatthalters in Kanada, die des Verwalters in Südafrika geregelt! Er ist zweitens das Haupt der ausführenden Gewalt in der Kolonie und als solches dem Volke der Kolonie verantwortlich, obwohl ein dem Parlamente verantwortliches Ministerium besteht; in England ist die Verantwortlichkeit auf das Kabinett beschränkt und der König ist unverantwortlich. Dieses ist die heutige Theorie. Von A. Todd, dessen Werk über die parlamentarische Regierung in den britischen Kolonien von berufenen Beurteilern höher als sein bekannteres über die englische geschätzt wird, wurde diese Verantwortlichkeit wiederholt entschieden bestritten.[1]

Wenn wir uns ein Urteil über diese Frage erlauben dürfen, erscheint uns die Toddsche Auffassung allein begründet. Erstens ist nach parlamentarischer Theorie das Kabinett für die Handlungen des Gouverneurs verantwortlich; wie kann da der Gouverneur für dieselben Handlungen zur Verantwortung gezogen werden? Und zweitens kann nur derjenige dem Volke verantwortlich sein, der von dem Volke gewählt worden ist. Der Gouverneur, bezüglich der Generalgouverneur ist aber von der Regierung des Mutterlandes ernannt worden, und zwar zur Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen; verletzt er sie, so ist er allein ihr verantwortlich, und, soweit diejenigen der Kolonie verletzt worden sind, kann sie ihn durch Vermittlung des Mutterlandes haftbar machen. Tatsächlich unter-

[1] A. Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, 2. Aufl. 1894. „But a governor," schreibt Todd S. 37, „is not personally responsible for Acts of State, or for acts done upon the advice of his legal adviser, to the colonial parliament or to a local tribunal." Und „the responsibility of the governor is solely to the Crown". S. 50. Vergl. auch die längere Stelle S. 52 f. Die Schwierigkeiten beleuchten auch folgende Worte Poulett Thomsons, eines Gouverneurs von Kanada: „Either the Governor is the Sovereign or the Minister. If the first, he may have Ministers, but he cannot be responsible to the Government at home, and all colonial government becomes impossible. He must, therefore, be the Minister, in which case he cannot be under the control of men in the colonies. K. E. Egerton, History of British Colonial Policy, 1897, S. 305.

steht er ja auch als Haupt der ausführenden Gewalt der Kolonie der Kontrolle der englischen Regierung.

Es ist zweckmäßig, daß wir für die Doppelstellung je ein Beispiel anführen. Gegen Sir Bartle Frere, den Gouverneur der Kapkolonie, wurde im englischen Parlament im Jahre 1879 ein Tadel beantragt, weil er dem Könige der Zulus den Krieg erklärt hatte. Der Antrag fiel. Im Jahre 1908 wurde gegen den Gouverneur von Viktoria im Parlamente von Viktoria ein Tadel beantragt, weil er im vorhergehenden Jahre dem Ministerpräsidenten eine Kammerauflösung bewilligt hatte; gleichfalls ohne Erfolg. Wäre der Antrag angenommen worden, so hätte der Staatssekretär für die Kolonien in London entscheiden müssen, wer recht habe. Die koloniale Regierung kann in solchen Fällen versuchen, durch das englische Parlament einen Druck auf den Staatssekretär auszuüben, denn in Westminster kritisiert man auch das Verhalten des Gouverneurs als kolonialen Staatshauptes.

Das Verhältnis des Gouverneurs zu seinem Ministerium ist dem des Königs von England zum britischen Kabinette ähnlich. Das Ministerium ist verpflichtet, ihn von allen wichtigen Entscheidungen zu unterrichten; dem Gouverneur steht es zu, seine Bedenken auszusprechen, zu warnen, aber auch wesentliche Änderungen durchzusetzen. Wohl soll er auf den Rat seines Ministeriums handeln und, solange wie nur möglich, in Übereinstimmung mit ihm handeln, aber wenn er die Vorschläge des Ministeriums nicht gutheißen kann, dann bleibt dem Kabinette nur der Rücktritt übrig. Seine Stellung ist um so stärker, als er sich zweier Befugnisse erfreut, die in England als veraltet angesehen werden: der Entlassung der Ministerien und der Verweigerung der Parlamentsauflösung. Früher wurde ja ausgeführt, daß noch Wilhelm IV. ein Ministerium entlassen und im Anfang ihrer Regierung die Königin Viktoria erwogen hat, ob sie einem Ministerium die nachgesuchte Erlaubnis, das Unterhaus aufzulösen, gewähren oder verweigern solle. Solche Vorgänge gehören in England der Vergangenheit an; seit langer Zeit begnügt sich hier der Souverän damit, den Sieg der stärkeren parlamentarischen Partei nicht zu hemmen. In den Kolonien aber ist man von der Anerkennung des Naturgesetzes der politischen Schwerkraft noch weit entfernt. Weshalb diese abweichende Auffassung? Die Volkstümlichkeit des Königs hängt davon ab, daß er über den Parteien steht. „Für den Gouverneur haben solche Erwägungen nicht viel zu bedeuten, er bekleidet nur vorübergehend sein Amt, und seine Persönlichkeit und seine Beliebtheit sind nicht von höchster Wichtigkeit.“[1] Wohl wird auch in den Kolonien der Grundsatz verfochten, der Gouverneur sei nur ein Monarch im kleinen und er müsse dieselbe unpersönliche Haltung

[1] Keith, I. 180.

wie der große Monarch an der Themse beobachten, aber bis jetzt ist er nicht anerkannt.[1]

Die Verteidiger der Praxis des Mutterlandes dürfen sich darauf berufen, daß verfassungsrechtlich der Gouverneur nach dem Rate seines Kabinetts, an dessen Beratungen er nicht teilnimmt, handeln soll, ja daß das Ministerium für seine Handlungen verantwortlich ist. Sie dürfen sich darauf berufen, daß auch in den leitenden Kreisen der Heimat hervorragende Männer glauben, der Gouverneur tue am besten daran, sich direkter Einmischung möglichst zu enthalten.[2] Aber manche Gouverneure fassen ihre kolonial-monarchische Stellung ausschließlich als eine gegen das Mutterland verantwortliche auf. Ein Statthalter von Neuschottland äußerte sich darüber so: der Premier möchte ihm die Stellung des Königs und sich selbst die des englischen Ministerpräsidenten anweisen, dabei übersehe er jedoch, daß der Gouverneur der heimischen Regierung verantwortlich sei und sich gegen einen Angriff auf seine Verwaltung nicht damit entschuldigen könne, „ich habe auf den Rat meines Ministeriums gehandelt".[3] Wenn nun eine so widerspruchsvolle Stellung nicht häufiger schwere Mißstände erzeugt, so liegt es offenbar daran, daß insbesondere ein Gouverneur, der längere Zeit im Amte bleibt, wie ein englischer König, größere Erfahrungen als seine Minister gewinnt und „sein Einfluß sich gewöhnlich als heilsam erweist, weil er über den Parteizänkereien steht; auch gehört er einem Gemeinwesen mit weiterem Horizonte an, das größere Persönlichkeiten erzeugt, als in einer Kolonie auf der heutigen Entwicklungsstufe gedeihen können".[4] Auf der heutigen Entwicklungsstufe!

Jedoch wird auch schon heute der Grundsatz verfochten, daß bei nicht zu schlichtenden gegensätzlichen Auffassungen nicht das Ministerium zurücktreten solle, sondern der Gouverneur abzuberufen sei. Bei der Beratung der Verfassung des australischen Bundesstaates wurde vorgeschlagen, daß der Gouverneur sich zurückziehen müsse, wenn beide Häuser die Bitte mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen hätten. Die britische Regierung gab dem Antrage keine Folge. Wenn wir unvoreingenommen den Charakter der Kabinettsregierung in den englischen Kolonien beurteilen, wundern

[1] Es findet sich auch die entgegengesetzte Schlußfolgerung: „The maxim that an agent can have no more authority than his principal warrants us in saying that what a colonial governor is permitted to do lies within the power of the Sovereign." L. Courtney, a. a. O., S. 112/113.

[2] Lord E. B. Lytton gab dem zum Gouverneur ausersehenen Sir George Bowen eine lange Instruktion, in der sich der folgende Satz befindet: „Eine Regel finde ich in allen Kolonien bestätigt: der Gouverneur, der am wenigsten arbeitet und am sorgfältigsten die Vielregiererei vermeidet, besitzt die meiste Autorität." Zimmermann, a. a. O., S. 371 Anm. Vergl. das lehrreiche Kapitel XVIII bei Todd, „Position and Functions of a Colonial Governor Reviewed".

[3] Keith, I, 183.

[4] Keith, I, 149.

wir uns nicht darüber, vorausgesetzt, daß wir wissen, daß die englische Staatskunst niemals dem Doktrinarismus gehuldigt, mit anderen Worten, sich davor gehütet hat, fadengrade die Folgerungen aus einer Theorie ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Zustände anzuwenden, sondern daß sie ihre Maßregeln stets den realen Verhältnissen angepaßt hat.

Zu ihrer Erkenntnis führen wir einige Beispiele sowohl für die Entlassung der Ministerien wie für verweigerte Parlamentsauflösungen an, welche verschiedenen Perioden der Kolonialgeschichte angehören und doch sich kaum voneinander unterscheiden. In Neubraunschweig beschloß der gesetzgebende Körper im Jahre 1855 ein undurchführbares Abstinenzgesetz. Der Gouverneur ersuchte das Ministerium, zurückzutreten oder das Parlament nach Hause zu schicken. Als es sich weigerte, löste er die Kammer auf. Das neue Parlament verwarf das von dem alten beschlossene Gesetz und sprach dem Gouverneur seine Befriedigung aus. In Quebeck entließ der Gouverneur ein Ministerium, welches dem Hause verschiedene Maßregeln vorgelegt hatte, ohne ihn davon in Kenntnis zu setzen. Der Gouverneur von Britisch-Kolumbia löste ein Ministerium auf, welches ihn ersuchte, Zahlungsanweisungen über Summen auszustellen, die vom Parlamente noch nicht bewilligt waren. Ein anderer Gouverneur in Quebeck entließ ein Ministerium, weil eine von drei Richtern geführte Untersuchung ergab, daß der Premier und zwei Minister von einem Eisenbahnunternehmen bestochen worden waren. Wir befinden uns auf französischem Boden.

Für die Weigerung des Gouverneurs, das Parlament aufzulösen, zwei Beispiele. In Viktoria forderte ein im Parlamente geschlagenes Ministerium eine Auflösung, durch die es die Mehrheit zu erlangen hoffen durfte. Aber der Gouverneur war der Meinung, daß sich aus Mitgliedern des tagenden Parlamentes ein starkes Ministerium bilden lasse, eine Meinung, die sich später als richtig herausstellte. Der Gouverneur glaubte nicht anders handeln zu dürfen. Denn die großen Entfernungen erhöhen die Kosten einer Auflösung beträchtlich und machen sich bei der Kürze der Legislaturperioden um so fühlbarer. Auch meinen die Mitglieder ein wohlerworbenes Recht auf ihre Gehälter zu haben, die nach einer Auflösung verloren gehen könnten. In Quebeck wurde einem Ministerium nach einer Niederlage die Auflösung verweigert, weil ihm schon eine Auflösung bewilligt worden sei, weil es niemals eine starke Mehrheit hinter sich gehabt habe, weil der Sieg seiner Partei unwahrscheinlich sei und die Legislaturperiode nur vier Jahre dauere.

Unsere Betrachtungen über die besonderen Daseinsbedingungen der Kabinettsregierung in den englischen Kolonien zusammenfassend, gelangen wir zu dem Ergebnis, daß sie alle ihre Entwicklung gehemmt haben. Am wenigsten ist es durch Referendum und Frauenwahlrecht ge-

schehen. Die Volksbefragung hat außerhalb Australiens wenig und selbst in Australien bisher nicht viel zu bedeuten; das Stimmrecht der weiblichen Bevölkerung aber steht unter männlichen Einflüssen. Dagegen hat der Bundesstaat die parlamentarische Regierung in den Staaten Kanadas stark zurückgedrängt und in denen Südafrikas, man darf wohl sagen, beseitigt. Was seinen Einschränkungen entging, erfuhr die einengende Wirkung der Gewalt der Gouverneure. Sie wird uns noch mehr, als es schon geschehen ist, als zweckmäßig, ja als notwendig erscheinen, wenn wir den Charakter der kolonialen Kabinettsregierung beschreiben, wie er aus den sittlichen und gesellschaftlichen Zuständen der Kolonien hervorgegangen ist; einige Streiflichter warf schon die bisherige Darstellung auf ihn.

Die folgenden Schilderungen beziehen sich aus den früher angegebenen Gründen vornehmlich auf Australien und Kanada. Nur die Ausführungen über die Oberhäuser erstrecken sich in gleichem Ausmaße über die englischen Besitzungen in den drei Festländern.

2. Die inneren, gesellschaftlichen Faktoren

Diejenige politische Erscheinung, die dem europäischen Betrachter zuerst und am stärksten auffällt, ist der unentwickelte Zustand des Parteiwesens. Straffe Organisationen weisen nur die Arbeiterpartei in Australien und der Bond in Südafrika auf, und es ist sowohl vom politischen wie volkspsychologischen Standpunkte bemerkenswert, daß die Franzosen in Kanada noch immer einen festen Zusammenhang beweisen. „Ausgeprägte politische Parteien," schrieb Schachner vor zehn Jahren, „haben in Australien nie bestanden. Politische Tagesfragen (Kampf gegen Oberhaus, Großgrundbesitz, Freihandel und Schutzzoll) haben immer wieder Gruppierungen gebracht, wobei sich die gleichen Männer bald auf der einen, bald auf der anderen Seite befanden. Viele Parlamentarier wollten gewählt werden und nahmen den Standpunkt ein, den ihre Wähler wünschten. Bald ist in einem Kabinett vereinigt, was sich vorher bitter bekämpft hatte, bald sind sie in feindlichen Lagern."[1]

Fragen wir nach den Gründen dieser Tatsache, so werden wir zuerst hingewiesen auf die ungeheure Ausdehnung der Gebiete, die einen häufigen, regelmäßigen, lebendigen Verkehr der Bekenner derselben politischen Überzeugungen erschweren, wenn nicht unmöglich machen. In Australien entfällt auf den Quadratkilometer eine Bevölkerung von 0,6, in Viktoria

---

[1] Schachner, Australien, S. 50. Diese Mitteilung läßt jenen amerikanischen Geschäftspolitiker, der seine Überzeugungen zu ändern versprach, wenn sie seinen Wählern nicht behagten, nicht als bloße Spottgeburt erscheinen. Siehe bei Schachner auch die ausführlichen Angaben über die Arbeiterpartei.

von 6, in Tasmania von 3, in Neusüdwales von 2,3 Personen. In Kanada sind es 0,8, selbst in Quebeck nur 2,1, in Ontario 4 Menschen; auf den vorgelagerten Inseln hebt sie sich auf 5, 9, 16. Die australische Arbeiterpartei wird dadurch begünstigt, so hören wir, daß in den großen Städten Sydney und Newcastle (Neusüdwales), Melbourne (Viktoria), Adelaide (Südaustralien), Brisbane (Queensland), Perth (Westaustralien) ein Drittel der Einwohner des ganzen Kontinentes wohnen. Dagegen sind die liberalen und konservativen Gruppen Australiens eher als Gefolgschaften denn als politische Parteien zu bezeichnen.

Es ist begreiflich, daß dort, wo der Kitt der Überzeugungen fehlt, die Persönlichkeit ein Band um die Gleichgesinnten schlingen muß. Aber auch an solchen Persönlichkeiten ist kein Überfluß, denn das Leben in den Kolonien bringt es mit sich, daß der Kampf mit der Natur, die Erlangung des Lebensunterhaltes, die Eroberung der Reichtümer den Geist auch politisch befähigter Menschen vornehmlich in Anspruch nimmt. Wenn aber ein Überschuß von Geist oder eine schon gesicherte Lebensstellung oder ein weiterer Gesichtskreis Führer schafft, dann erlangen sie einen Einfluß, der sich über uns ungewohnte geographische Räume ausdehnt. Welche Anhängerschaft gewinnen nicht nur Männer, wie Laurier und Macdonald in Kanada, Ward in Australien, sondern auch Henry Parks in Neusüdwales, Graham Berry in Viktoria, George Grey in Neuseeland!

Die Jugend dieser Länder erklärt es, weshalb es an den geistigen Grundlagen des Parteiwesens mangelt: an Überlieferungen, an Grundsätzen, die erst dann entstehen, wenn eine große Zahl von Fragen[1] immer wieder von Männern von durchgebildeten Überzeugungen erörtert worden sind. Wir vernahmen ja vorher, daß das politische Interesse durch einzelne Fragen in Anspruch genommen wird und die Führer bald auf dieser Seite, bald auf jener stehen. Und damit wird auch klar, weshalb die Anhänger einer Partei noch nicht die Tugenden der Disziplin und der Unterordnung haben entwickeln können.

Daß die Wähler sich von Frage zu Frage frei entscheiden, ist an sich wünschenswert,[2] denn es gibt kein größeres Übel der Gemeinwesen als alte Parteien und Parteiherrschaft. Da nun aber die heute am meisten verbreiteten Regierungsformen Parteiregierungen sind, so wird Vernunft Unsinn, Wohltat Plage. Die aus den noch nicht an Zucht gewohnten Wählern hervorgehenden Abgeordneten lassen es gleichfalls an Disziplin und Unterordnung unter die Führer fehlen, sie unterstützen die Ministerien,

---

[1] In den kanadischen Provinzen wurde das Entstehen von Parteien dadurch verhindert, daß nach der Herstellung des Einheitsstaates die Fragen fehlten.

[2] Ich möchte auf die Ausführungen Ostrogorskis in seinem früher erwähnten großen Werke über dieses Problem erinnern.

wenn sie Vorteile für ihre Wahlbezirke oder für sich selbst erhoffen,[1] und lassen sie im Stich, wenn nichts Nahrhaftes für sie abfällt. Abgeordnete ohne politische Schulung beweisen dieselben Untugenden als Minister. In Viktoria ist es vorgekommen, daß die Minister das Land mit ihren Plänen bekannt machten, ohne den Premier befragt und seine Zustimmung vorher erlangt zu haben. In demselben Staate erklärte ein Minister öffentlich, daß er in einer Frage (es handelte sich um den Kohlenverkauf an die Bürger) das Kabinett bekämpft habe. Einige Jahre früher hatte im Bundesparlamente ein Kampf zwischen dem Finanz- und dem Handelsminister stattgefunden.

Wenn also immer wieder beobachtet wird, daß den Ministerien die Einheitlichkeit der Überzeugungen und die Unterordnung unter den Premier fehlt, so muß zur objektiven Beurteilung dieser Mißstände daran erinnert werden, daß ja auch in England mit dem eindringenden Demokratismus das feste Gefüge des Kabinettes zu weichen beginnt. Es sei an unsere Ausführungen über Chamberlain und Gladstone in dem der demokratischen Periode gewidmeten Abschnitte erinnert. Demokratie und Kabinettsregierung gehören nun einmal verschiedenen politischen Zonen an.

Da das Parteiwesen an dasjenige Frankreichs und Italiens erinnert, so müssen wir die häufigen Ministerwechsel dieser beiden Länder erwarten. Von 1856 bis zum Jahre 1910 lösten in Neusüdwales 34 Ministerien einander ab, in Südaustralien 41, in Viktoria 33, in Tasmania 27, Queensland seit 1859 26. Der Bundesstaat hatte seit seiner Begründung 8 Ministerien aufzuweisen, bis die Wahlen des Jahres 1910 der Arbeiterpartei den Sieg und dem Lande größere Stetigkeit verschafften. Ein früheres Ministerium der Arbeiterpartei dauerte dagegen nur vom 27. April 1904 bis zum 17. August desselben Jahres; in Südaustralien führte ein Politiker die Geschäfte vom 1. bis zum 10. Dezember 1899. Am Kap hat es wahrscheinlich die bedächtige holländische Art bewirkt, daß von 1872 bis 1910 nur 10 Ministerien gebildet werden mußten. Im kanadischen Dominion wirken einflußreiche Persönlichkeiten dem Zerfall der Parteien entgegen. So haben Sir John Macdonald und Sir Wilfrid Laurier ihren Parteien eine längere Machtdauer verschafft.

Die Wirkungsdauer der kolonialen Ministerien ist am geringsten in Australien. Sie wird auch der kleinen Zahl der Abgeordneten zugeschrieben. Die Abwesenheit von der Hauptstadt oder die Krankheit der dort anwesenden Abgeordneten verändert leicht die Stärkeverhältnisse der Parteien zueinander und erhöht dadurch die Unstetigkeit der Ministerien. Es wird

---

[1] Vergl. P. Reeves, I, 66. Im Widerspruch mit anderen Beobachtern möchte er diese Erscheinungen als der Vergangenheit angehörig betrachten.

erzählt, daß in einem Staate das Frauenwahlrecht beschlossen wurde, nachdem man einen Gegner durch eine List an der Abstimmung verhindert hatte.

Mit diesen Zuständen hängt es zusammen, daß die Kabinette gegen Niederlagen in den Parlamenten eine Gleichgültigkeit zeigen, wie sie die englischen in der Zeit von 1832 bis 1867 an den Tag legten. Erst wenn sie immer wieder geschlagen worden sind, ziehen sie sich zurück, und nur falls sehr wichtige Fragen dem Parlamente vorliegen; gewöhnlich erst dann, wenn der letzte Rettungsanker reißt, das heißt, wenn der Gouverneur keine Auflösung zuläßt oder mit der Entlassung droht.

Die Hemmungen, welche die kurze Lebensdauer kolonialer Ministerien dem Fortschritte des Landes bereitet, hat den Gedanken in Australien entstehen lassen, die parlamentarischen Ministerien durch gewählte zu ersetzen, die von den Machtverschiebungen der parlamentarischen Parteien unabhängig sein würden und, auf bestimmte Zeit gewählt, nicht vor Ablauf dieser Frist entfernt werden könnten. Wie Pember Reeves berichtet, ist er durch die schweizerische Volkswahl des Regierungsrates angeregt worden, ein neuer Beweis für das kritiklose Zusammenwerfen von Einrichtungen, die sich gerade der öffentlichen Aufmerksamkeit erfreuen. Denn der Plan paßt nicht in die parlamentarische Kabinettsregierung hinein, deren Wesen in der Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative besteht; er ist deshalb auch aufgegeben worden, da das Parlament auf seine Machtstellung nicht verzichten wollte. Aber, daß der Gedanke hervortreten konnte, das ist bemerkenswert, weil er die Überzeugung verrät, daß wenigstens in der Gegenwart repräsentative Einrichtungen dem Lande förderlicher sein würden; aber die repräsentative Verfassung setzt ebenfalls einen Komplex sittlich-politischer Überzeugungen voraus, der in den von Angelsachsen bewohnten Ländern vermißt wird. Jener Gedanke ist um so bemerkenswerter, als er in einem anderen der parlamentarischen Kabinettsregierung überdrüssigen Lande, nämlich in Frankreich, vor dem Kriege auftauchte, jedoch in der sie nicht ganz beseitigenden Form, daß mindestens der Ministerpräsident von der Kammer abhängig bleiben solle.[1] Meines Wissens ist er zuerst von dem Prinzen Napoleon, dem späteren Kaiser Napoleon III., in seiner Kritik des parlamentarischen Systems vertreten worden. In allem müsse man Fachmann sein, schreibt der Prinz, nicht in der Politik, hier genüge es, einer Partei anzugehören. Die für die parlamentarische Regierung unentbehrlichste Eigenschaft sei die Rednergabe, aber große Redner seien nicht immer die klarsten Köpfe. Das bessere Prinzip heiße: Fachministerien mit einem redegewandten

[1] Vergl. meinen Aufsatz in der Zeitschrift „Nord und Süd“, 1915 (Die französischen Abgeordnetenwahlen und der Krieg).

Premier. Die Politik sollte ihren Redner, aber die Geschäfte sollten ihre Minister haben. Heute sei alles der Politik untergeordnet.

Der fehlerhafte Charakter der kolonialen Kabinettsregierung hat aber noch viel schlimmere Erscheinungen gezeitigt. In Australien herrscht seit langen Jahren die Übung, daß die Staatskassen noch nicht vom Parlamente bewilligte Summen auf Anweisung des von seinem Ministerium so beratenen Gouverneurs zahlen. Der rasche Wechsel der Ministerien in Australien erschwert nämlich die zeitige Bewilligung der Ausgaben, und sie werden oft deshalb nicht bewilligt, um den Gouverneur an der Auflösung der Kammer zu hindern. Der Gang der Geschäfte stockt dann, und es bleibt kein anderer Ausweg, als gegen die Verfassung zu handeln. Im Staate Viktoria wurden im Jahre 1908 rund 3,6 Millionen Mark und in Neusüdwales zwei Jahre später rund 4 Millionen Mark unbewilligte Gelder ausgegeben. Noch merkwürdiger war die Handlungsweise des Gouverneurs von Viktoria im Jahre 1865. Das Unterhaus wollte das Oberhaus zwingen, einen Schutzzolltarif zu bewilligen, indem es ihn mit einem Ausgabenentwurfe verband, worauf das Oberhaus diesen Teil des Budgets, wozu es berechtigt war, verwarf. Nun bewilligte der Gouverneur auf den Rat des Ministeriums die Erhebung von Abgaben und die Aufnahme einer Anleihe lediglich auf eine Resolution des Unterhauses hin, obwohl der höchste Gerichtshof das Verfahren für verfassungswidrig erklärt hatte. Der Gouverneur wurde abberufen. Das Unterhaus beschloß, seiner Gattin 400 000 Mark zu schenken, die das Oberhaus nicht genehmigte. Die Erzählung der weiteren Entwicklung dieser politischen Tragikomödie gehört nicht hierher, es genüge, den Schluß vorzuführen. Der Gouverneur schied aus dem Dienste aus und erhielt eine Pension von 20 000 Mark, die nach seinem Tode seiner Gattin gezahlt wurde; außerdem empfing sie 100 000 Mark als Beihilfe zur Erziehung ihrer Kinder.[1] Zwei Bemerkungen dienen dazu, um den kulturhistorischen Aussichtspunkt zu gewinnen. In Australien betrachtete man das Verfahren als durch den Entwicklungszustand der Kolonie gerechtfertigt, und in England fand man geschichtliche Seitenstücke im 17. Jahrhundert, in den Zeiten der Stuarts.

Aus Kanada werden so grobe Verletzungen der Verfassung nicht berichtet. Im Gegenteil; der Leser wird sich erinnern, daß ein Gouverneur von Britisch-Kolumbia eine derartige Zumutung mit der Entlassung des Ministeriums beantwortete. Dagegen hatten wir schon zweimal Gelegenheit, auf Erscheinungen des kanadischen Parlamentarismus hinzuweisen, welche an Frankreich erinnern: es kommen Bestechungen vor, und der Wahlkampf wird mit französischen Methoden geführt; so wurde erwähnt,

---

[1] Diese Praxis im Lichte der englischen betrachtet L. Courtney, a. a. O., S. 27 f.

daß die Provinzialgouverneure offizielle Wahlmacher sind. Wir führen einige weitere Beispiele an. In Neufundland ist die herrschende Partei im Falle einer Auflösung stets im Vorteil gewesen, weil sie über einen Fonds für die Herstellung von Landstraßen zwischen den Eisenbahnen verfügt. Im Jahre 1873 war der Premier des Dominion bemüht, Wahlkreise mit Geldern zu bestechen, die er durch die Begünstigung von Kapitalisten erlangt hatte, die den Bau der Pacific Railway fördern sollten. Dreißig Jahre später waren zwei Minister der Provinz Britisch-Kolumbia in eine Landschenkung an eine Eisenbahngesellschaft verwickelt, und die Stellung des Ministerpräsidenten wurde durch die Anklage erschüttert, er hätte die Regierung ermächtigt, seiner eigenen Firma eine Lieferung nach Einsicht in die Angebote anderer Unternehmer zu übertragen. Der Premier meinte, er sei dazu ebenso berechtigt, wie der Attorney General für die Annahme von Private Acts wirken dürfe.[1]

Auch fehlt es nicht an der Misere des Beamtentums und der Beamtenmisere, die von Parteiregierungen fast unzertrennlich sind. Dürftige Vorbildung, schmale Gehälter, Anstellung und Entlassung nach den Schicksalen der Parteien, keine Pension: das ist das Normale. Das System wurde in Kanada im Jahre 1908 vor einer allgemeinen Wahl durch ein Gesetz abgeschafft, da die Enthüllung eines Untersuchungsausschusses, der schwere Mißstände aufgedeckt hatte, das Land sehr beunruhigte. Wie beurteilt ein Berufener das Gesetz? „But the extent to which the new system in its full form will be applied depends on ministers, and what ministers will do is uncertain. It is unhappily clear that Government is expected to secure rewards for its followers in Canada, and the temptation to grant Civil Service posts as such rewards must be a great one."[2]

[1] Lange nachdem dies geschrieben wurde, stand in der Frankfurter Zeitung (Nr. 184 vom 6. Juli 1917) folgende Notiz: „Das dänisch-amerikanische „Nordlyst" fährt mit Enthüllungen über die Zustände in Kanada fort. Die Minister mit einer Ausnahme werden beschuldigt, viele hunderttausend Dollars öffentlicher Mittel auf ungesetzmäßige Weise verbraucht zu haben. In Saskatchewan wurde einer der Kabinettsminister der Betrügerei und Bestechung angeklagt und zu 250 000 Dollar Strafe verurteilt, und es existiert kaum eine Provinz in Kanada, wo nicht in den letzten 15 Jahren die größten und gröbsten Betrügereien gleicher Art verübt wurden. In Britisch-Kolumbia wies im letzten Jahre ein Priesterkomitee Unterschleife schlimmster Art nach. Der „Montreal Star", eine große Zeitung, verlangte in einem Leitartikel eine Untersuchung der Betrügereien, die sich in den Regierungskommissionen immer mehr ausbreiten. Vor allen Dingen werde in den Regierungskreisen ein schamloser Bestechungsbetrieb gehandhabt in allem, was die Versorgung des kanadischen Heeres angehe."

[2] Keith, I, 347. Der Verfasser möchte für die Verlotterung verantwortlich machen „the evil in fluence of the United States to corrupt its practice", aber sie fand sich auch in England vor der Zivildienstreform, und sie findet sich in Frankreich, in Italien und Spanien. Ein demokratischer Gelehrter hat versucht, den ganzen Fragenkomplex mit der Gegenüberstellung Beamtenstaat — Volksstaat zu erledigen. Treffender wäre die Gegenüberstellung Expertenverwaltung — Dilettantenverwaltung. Auch meint er, die demokratischen Beamten seien keine Beamten. Jeder ist ein Beamter, der dem Staate seine

Im australischen Bundesstaate hat man zwei erhebliche Mängel beseitigt, nämlich die beliebige Entlaßbarkeit der Beamten und die Abhängigkeit von den Parteien. Aber zwei wichtige Ziele wurden nicht angestrebt: eine der Tätigkeit des Beamten entsprechende Vorbildung und ein genügendes Pensionswesen. In demokratischen Gemeinwesen herrscht der Grundsatz, daß die Beamtenstellungen jedem erreichbar sein müssen, und der demokratische Neid berücksichtigt nicht, daß sich dem Nichtbeamten bessere Aussichten für seine Zukunft zu sorgen bieten als dem Beamten.

Wenn man sich immer wieder überzeugt, wie sehr in den Kolonien die Aufsicht des Gouverneurs und, wenn sie fehlt, diejenige der englischen Regierung nottut, dann fragt man sich, ob nicht den Oberhäusern diese wichtige Aufgabe oder wenigstens ein Teil der Aufgabe übertragen werden könnte. Aber die Erfahrung lehrt, daß ihr Einfluß dazu nicht ausreicht. Weshalb? War es überhaupt ein Fehler, England auch auf diesem Wege zu folgen, ein durch die geschichtliche Entwicklung ohne Absicht entstandenes Oberhaus nach mühsamer Überlegung nachzubilden — und gewöhnlich aus anderen gesellschaftlichen und persönlichen, häufig ungeeigneten Materialien? Man wäre versucht, die Frage zu bejahen, wenn man die vielen verfehlten Versuche überblickt. Nur dort scheint es gelungen zu sein, wo die alte Form, wie in den Bundesstaaten, zur Aufnahme eines neuen Inhaltes geeignet war.

In den Kolonien hat man sich, um Oberhäuser zu schaffen, sowohl des Prinzips der Ernennung als auch des der Wahl in mannigfachen Zusammenstellungen mit dem des Zensus bedient. Ernannte Oberhäuser bestehen in Neufundland, im Dominion, in Quebeck und Neuschottland (in den übrigen kanadischen Provinzen fehlt die Erste Kammer); dann in Queensland, Neusüdwales; schließlich in Natal, Orange, Transvaal. Gewählte Oberhäuser haben der australische Bundesstaat (je 6 Mitglieder aus jedem Staate), *Viktoria, *Tasmania, *Südaustralien, *Westaustralien, *Kapland.[1] In der südafrikanischen Union werden, wie schon ausgeführt wurde, 8 Senatoren vom Generalgouverneur ernannt und je 8 von den beiden Häusern der Provinz gewählt. Weitere Verschiedenheiten werden hervorgerufen durch Vorschriften über die Er-

---

Arbeitskraft für ein bestimmtes Entgelt überläßt. Daß sie nicht den festangestellten hochqualifizierten Beamten der deutschen Staaten gleichen, berechtigt nicht dazu, ihnen die Beamteneigenschaft abzusprechen. Auch die Behauptung, daß es in den Demokratien keine derjenigen der monarchischen Staaten entsprechende Selbstverwaltung gebe, ist unbegründet. Die Selbstverwaltung besteht überall, wo Gemeinden und Gemeindeverbänden die Erledigung öffentlicher Aufgaben als Recht zusteht oder als Pflicht vom Staate überwiesen ist.

[1] In den gesperrt gedruckten ist ein Zensus für die Mitglieder, in den mit einem Sternchen versehenen für die Wähler vorgeschrieben.

nennungsdauer, ob auf Lebenszeit oder auf eine bestimmte Reihe von Jahren, und über die Zahl der Mitglieder, welche entweder feststeht oder unbeschränkt ist.

Keine dieser Formen hat die Kolonien befriedigt. Dies läßt es wahrscheinlich erscheinen, daß die Schuld nicht ausschließlich an den Oberhäusern liegt. Dafür sprechen auch mehrere Tatsachen. Die Unterhäuser, als Vertreter des Volkes, sind geneigt, ihren Willen als den allein berechtigten zu betrachten, selbst wenn die Oberhäuser ebenfalls vom Volke gewählt sein sollten. Aber sie halten ihre Beschlüsse für die maßgebenden, weil sie von der größeren Masse gewählt worden sind. Höchst charakteristisch für diese Auffassung war die Rede eines Oppositionsführers im südaustralischen Parlamente, der im Jahre 1906 sagte, es sei unerträglich, daß eine Körperschaft von 18 Personen, die nur von 52 000 Wählern entsandt worden sei, die Macht habe, ihr Veto gegen den Willen, die Handlungen und die Bestrebungen von 42 Personen einzulegen, die 170 000 Wählern verantwortlich seien.[1] Sie verstehen es nicht, daß Oberhäuser auch in Staaten mit demokratischer Verfassung zweckmäßig sind, wenn sie das bestehende Abgeordnetenhaus oder eine nach einer Neuwahl gewählte Kammer zwingen, Entschlüsse von großer Wichtigkeit von neuem zu erwägen.[2] Wo, wie in Neusüdwales, Queensland,[3] Neuseeland die Mitgliederzahl unbeschränkt ist, ist man, wenn das Oberhaus Gesetzentwürfe des Unterhauses verwirft, gleich mit der Forderung eines Pairsschubs bei der Hand, vor dem man selbst in England zurückschreckt, obwohl die Zusammensetzung des House of Lords mehr dem Zufall ausgesetzt ist, als eine ernannte Kammer. Weshalb soll man eine Erste Kammer schaffen, die ein unabhängiges Urteil haben soll, wenn man es durch neue Ernennungen beseitigen kann?

Den kolonialen Oberhäusern fehlt nach englischem Vorbilde die Finanzinitiative. Auch haben sie, abgesehen von der Kapkolonie, nicht die Befugnis, einzelne Teile des Budgets zu ändern. Aber ihnen steht das Recht zu, den ganzen Etat zu verwerfen. Ihre Stellung wird auch dadurch erleichtert, daß die Verbindung von Gesetzen mit dem Finanzplan (Tacking) entweder durch die Verfassung oder die parlamentarische Konvention verboten ist.[4] Selbstverständlich dürfen sie andere finanzielle

---

[1] Keith, II. 629.

[2] Lord Glasgow führte aus, daß das Oberhaus „if it were to have no opinion of its own, . . . was of no use, but if it preserved its liberty and gave the country time to reconsider questions it might be of invaluable service to the Colony." A. a. O., II, 577.

[3] Hier führte ein verweigerter Pairsschub nach aufregenden politischen Begebenheiten zu der früher erwähnten Einrichtung eines Referendums im Falle der Uneinigkeit der beiden Häuser.

[4] Von einem Falle des Tacking in Viktoria aus dem Jahre 1865 wurde früher berichtet. Ein anderer ereignete sich dort im Jahre 1878. Das Unterhaus wollte durch das

Vorlagen, z. B. über Anleihen, ungehindert prüfen. Aber über die Ausübung dieser Rechte selbst durch gewählte, ebenfalls aus dem Volkswillen hervorgegangene Erste Kammern sind die Unterhäuser ungehalten, was sich in Kolonien mit starkem wirtschaftlichen Entwicklungsdrang ja auch leicht erklärt.[1]

Anderseits haben sich die Oberhäuser verschiedener Staaten nicht nur durch den Widerstand gegen finanzielle und wirtschaftspolitische Maßregeln der Unterhäuser mißliebig gemacht, sie haben auch sozialpolitische Vorlagen zum allgemeinen Wohle und zum Nutzen der ärmeren Klassen verhindert oder wenigstens verzögert. Es fehlt offenbar in den Kolonien an dem Stoffe, aus dem man Herrenhäuser aufbaut. Ihre Mitglieder haben nicht, was man von Senatoren erwarten soll, das weite, unparteiische Verständnis für die Bedürfnisse der ärmeren Klassen bewiesen. Auf den Senat des Commonwealth trifft dies nach dem Siege der Arbeiterpartei nicht zu. Aber es erscheint als contradictio in adjecto, daß das Oberhaus des Bundesstaates, der das hemmende Element darstellen soll, von der Arbeiterpartei, dem bewegenden Elemente, beherrscht wird.

In wenigen Worten: die Oberhäuser haben nicht das Ansehen, am wenigsten haben es die ernannten, das zur Ausübung eines wohltätigen Einflusses erforderlich wäre, und in den Unterhäusern sind die demokratischen Überzeugungen zu stark entwickelt, als daß sie eine Mitherrschaft der Ersten Kammern anerkennen könnten. Konflikte zwischen beiden sind an der Tagesordnung; sie kommen so häufig vor, daß Maßregeln zur Überwindung der „deadlocks", abweichend von England, vielfach in den Gesetzen vorgesehen sind. Von der Queenslandschen Methode sprachen wir schon. Ist die Zahl der ernannten Mitglieder unbeschränkt, dann greift man gern zum Pairsschub, zum swamping. Sonst wird wohl, wenn die beiden Häuser zweimal sich nicht einigen können, eine Auflösung beider Häuser vorgenommen, und wenn auch dann noch keine Einigkeit erzielt werden kann, die bestrittene Maßregel in gemeinsamer Sitzung beider Häuser durch einfache Mehrheit erledigt. In der letzten Verfassung, derjenigen von Südafrika, ist ein noch einfacheres Verfahren vorgeschrieben. Auf zweimalige Nichtübereinstimmung folgt sofort die gemeinsame Sitzung. Offenbar haben die Unterhäuser dabei den Vorteil, daß sie mehr Mitglieder zählen.

Im ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts, ehe England sein House

Hineinarbeiten einer Gesetzesvorlage in eine Finanzvorlage das Oberhaus zwingen, in die Zahlung von Gehältern an die Abgeordneten zu willigen. Der Konflikt dauerte drei Jahre und wurde erst durch das Eingreifen der englischen Regierung beendet.

[1] Keines Kommentars bedarf folgender Satz: „The Council (das auf sechs Jahre gewählte Oberhaus Südaustraliens) is aware that it cannot reject a Loan Bill, for a public works policy is not merely essential to the state, but is extremely popular, and any effort to insist upon controlling this policy would end in disaster to the Council." Keith, II. 627.

of Lords nach Eisenbartscher Methode kuriert hatte, trat in verschiedenen Teilen des britischen Weltreiches dieselbe Vielheit von widerspruchsvollen Vorschlägen über eine mögliche Reform der Oberhäuser zutage, wie im Mutterlande selbst.[1]

3. Der Charakter der kolonialen Kabinettsregierung

Wenn wir Bundesstaat, Frauenwahlrecht, Referendum aus der Erörterung ausschalten, lassen sich die zerstreuten Urteile über den kolonialen Parlamentarismus vielleicht zu folgendem Gesamturteil zusammenfassen. Er weist Züge auf, die verschiedenen Perioden des englischen Parlamentarismus eigentümlich sind. Auf der einen Seite Eingriffe der Gouverneure, die an die Zeiten Georgs III. erinnern, auf der anderen Kämpfe gegen die Oberhäuser, wie sie England unter Eduard VII. und Georg IV. erlebt hat. Zensuswahlrechte erhalten sich, während das allgemeine Stimmrecht sich zum Frauenwahlrecht ausdehnt. Verfassungsverletzungen, Korruption und eine Mißwirtschaft, die das 17. und 18. Jahrhundert Englands wieder heraufführt, und eine Unbeständigkeit der Ministerien, wie sie das Mutterland selbst zwischen der ersten und zweiten Wahlreform nicht gesehen hat. Beobachten der Form und Mißachten des Geistes des Vorbildes! Andere noch nicht erwähnte Erscheinungen verstärken diese Eindrücke. Frühere Minister geben in einigen Staaten Australiens ihre Stellung als Mitglieder des Kabinetts nicht auf, aber sie werden zu den Kabinettssitzungen nicht eingeladen. Während wir so die Kabinette des 18. Jahrhunderts vor unseren Blicken neu erstehen sehen, bemerken wir einen Fortschritt, den England trotz mehrfacher Anläufe nicht zu machen vermocht hat: in fast allen Staaten ist die Vorschrift beseitigt, daß Abgeordnete, die ein Ministeramt angenommen haben, sich einer Wiederwahl unterziehen müssen; Kanada jedoch, die älteste der Kolonien, hat den alten Zopf noch nicht abgeschnitten. Während im allgemeinen in Australien die Parteiorganisationen noch so unentwickelt sind, wie in England zwischen 1832 und 1867, hat es der Kaukus der Arbeiterpartei im Bundesstaate durchgesetzt, daß er 1908 und 1910 die Minister ernannte und der Premier, der überall sonst seine Amtsgenossen wählt, nur die Ämter unter sie verteilen durfte. Wer gedenkt da nicht der Forderungen mittelalterlicher Parlamente! Dagegen wurde der Anspruch der englischen National Liberal Federation, den Premier zu wählen, vereitelt, wie wir früher ausgeführt haben. Und das Gesamturteil? Daß die koloniale

[1] Über sie berichten A. Lowell, The Government of England, Francis Holland in dem 3. Bande der Mayschen Verfassungsgeschichte und Keith. Beachtenswert über die Oberhäuser auch das ältere Werk von Egerton, A short history of British colonial policy, S. 377 f.

Bevölkerung für die Selbstregierung nicht reif war, daß sie sich besser entwickelt haben würde, wenn sie unter einer ihrer Aufgabe gewachsenen konstitutionellen Regierung gestanden hätte, falls England eine solche einzurichten imstande gewesen wäre.

So liefert die parlamentarische Kabinettsregierung in den englischen Kolonien einen neuen Beweis für die alte Wahrheit, daß durch die Nachahmung der politischen Formen eines fremden Landes und durch die gewissenhafte Beobachtung seiner Konventionen kein treues Abbild des Urbildes entsteht. Denn die Form muß einen gesellschaftlichen Stoff in sich aufnehmen, der selbst im Tochterlande dem des Mutterlandes nicht völlig gleicht und sich unter anderen Lebensbedingungen verändert. Doch ist dies auf den vorhergehenden Seiten genügend gesagt worden, so daß nur noch auf die Ähnlichkeit dieser Erscheinung mit der Verwirklichung der platonischen Idee in Raum und Zeit hinzuweisen erlaubt erscheint.

Aber wir befinden uns nicht auf dem Boden der Metaphysik, sondern auf dem der Staatskunst, wo Überlegung und Freiheit herrschen. So kann diese Erkenntnis keine letzte sein, die Frage drängt sich auf: Mußte dieser gesellschaftliche Stoff in diese staatliche Form gegossen werden? Bei dem Versuche, sie zu beantworten, stoßen wir zuerst auf die Tatsache, daß es aus den Schwierigkeiten, welche durch die Unfähigkeit der englischen Staatskunst bei der Kolonisation Kanadas entstanden waren, keinen anderen Ausweg gab, als die Gewährung der Selbstregierung, obwohl die Bevölkerung für diese Regierungsform nicht genügend vorbereitet war. Die vornehmen englischen Dilettanten offenbaren dieselbe Unfähigkeit in Australien; auch hier bietet sich kein anderes Heilmittel als „responsible government". Bald wird aber ein neuer Beweggrund wirksam, nämlich der Wunsch, das Mutterland finanziell zu entlasten, die Kolonien zu belasten. Er macht einen um so unerfreulicheren Eindruck, als die ehemalige holländische Kolonie in Afrika, deren Land zudem zwangsweise dem britischen Reiche einverleibt worden ist, sich nicht genügend aus eigenen Kräften zu verteidigen vermag. Als aber die Gefahr hervortritt, die Kolonien zu verlieren, schafft das Mutterland Staatenverbindungen, welche die Selbstregierung wieder einschränken und noch weiter beschränken, als es durch das Amt des Gouverneurs geschehen ist. Damit befestigt sich die Überzeugung, daß England nie eine prinzipielle Politik der Freiheit und der Selbstregierung, sondern stets des eigenen Nutzens und der Zweckmäßigkeit betrieben hat.

Zweiter Abschnitt

Die parlamentarische Kabinettsregierung in den europäischen Staaten

Ich schicke voraus, daß ich eine Anzahl kleiner europäischer Staaten von der Betrachtung ausschließe, so Andorra, Albanien, San Marino, Monako, Montenegro, Lichtenstein, Luxemburg; selbst wenn sie parlamentarisch regiert würden, lohnten die Ergebnisse die Untersuchung nicht. In anderen bestand vor dem Kriege die Kabinettsregierung nicht; nicht im Deutschen Reiche, den deutschen Einzelstaaten, der Türkei, der Schweiz und den Kantonen der Schweiz. Rußland hatte vor der Märzrevolution keine parlamentarische Kabinettsregierung, und wer es regieren wird, wann diese Worte gedruckt sind, kann nur ein sehr begabter Prophet sagen. Österreich schwankte zwischen der konstitutionellen und der parlamentarischen Monarchie hin und her, jedoch stand es der konstitutionellen näher. „Seit 1879," schrieb Kolmer im Jahre 1906, „haben in Österreich, abgesehen von einigen kurzlebigen Koalitionsministerien, Beamtenministerien bestanden, denn die tiefen Parteiunterschiede und die nationalen Eifersüchteleien haben eine gleichartige, regierungsfähige Mehrheit stets unmöglich gemacht. Die Koalitionsministerien konnten sich immer nur so lange halten, bis sie ein bestimmtes Gesetz erlassen hatten, und sie fielen, sobald eine nationale Frage auftauchte, über welche die Parteien, die die Ministerien hätten unterstützen müssen, sich nicht zu einigen vermochten. Trotzdem haben die verschiedenen Fraktionen natürlich stets gewünscht, ein parlamentarisches Ministerium am Ruder zu sehen, und es wurde angenommen, daß die Wahlreform seine Bildung erleichtern würde."[1] Daß ihr diese Wirkung nicht beschieden war und die früheren Schwierigkeiten immer wieder hervorgetreten sind, daran dürften sich viele Leser erinnern, wenn wir ihnen nur die Namen der Ministerpräsidenten Gautsch, Hohenlohe, Beck, Bienerth, Körber ins Gedächtnis rufen. Zur Veran-

[1] Kolmer, Revue Politique et Parlementaire, Vol. 49. Kolmer ist der Verfasser des großen Werkes „Verfassung und Parlament in Österreich". Über die an die Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts geknüpften Illusionen vergl. auch E. V. Zenker, „Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung", 1914, S. 84 f.

schaulichung der politischen Quadratur des österreichischen Zirkels mögen wenige und kurze Angaben dienen. Das von Beck gebildete parlamentarische Ministerium bestand aus zwei deutschen Klerikalen, drei deutschen Fortschrittsmännern, vier Tschechen und Polen und vier Mitgliedern des früheren Beamtenministeriums. Auf Beck folgte Bienerth, der ein Beamtenministerium mit parlamentarischem Einschlag bildete und sein Kabinett dreimal umgestaltete. Nicht einmal auf die feste Gefolgschaft ihrer Parteien konnten österreichische parlamentarische Minister rechnen. Was solche Kabinette vorübergehend zusammenhielt, sagt Kolmer in einem späteren Bande derselben Zeitschrift mit folgenden Worten: „Jede Gruppe handelt mit der Regierung über den Preis, der ihr für ihre Unterstützung der Maßregeln zur Befriedigung der Staatsbedürfnisse gezahlt werden muß.“[1] Dieser Mangel der Ministerien an Einheitlichkeit und Gemeinbürgschaft machte Österreich zu einem Staate, auf den Balfours Bemerkung zutrifft, daß die parlamentarische Regierung nur möglich sei, wenn die Unterschiede zwischen den Parteien realer, aber nicht fundamentaler Art seien und wenn die Gegensätze nicht einen so revolutionären Charakter hätten, daß sie die Gesellschaftsklassen oder die Überzeugungen in gegenseitiger hoffnungsloser Entfremdung trennten.

Diese Tatsachen würden den Verfasser bestimmen, Österreich nicht wieder zu erwähnen, selbst wenn es nicht inzwischen zusammengebrochen wäre. Aber auch an den parlamentarischen Zuständen in den Balkanstaaten südlich der Donau wird er mit wenigen Worten vorübergehen, denn das politische Geschehen ist dort zu sehr mit Verschwörung, Mord, Revolution, Rechtsbruch, Bestechung durchsetzt, als daß wir aus den Vorgängen Einsicht in das Wesen der parlamentarischen Kabinettsregierung in zivilisierten Staaten gewinnen könnten. Was sich etwa seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts dort abgespielt hat, gehört zum Teil in den Neuen Pitaval, zum Teil bildet es den Vorwurf für die Feder eines zukünftigen Sir John Redcliffe. Der Verfasser möchte dem Verdachte entgehen, die Parteiregierung mit bequemen Mitteln verächtlich zu machen, obwohl die rücksichtslose Herabsetzung der konstitutionellen Monarchie durch die Lobredner der parlamentarischen eine solche Scheu unangebracht erscheinen läßt.

---

[1] Die durch derartige Kabinette geschaffenen Zustände schilderte ein bekannter österreichischer Parlamentarier, Dr. Otto Steinwender, mit diesen Worten: „Die Zustände bei den Staatsbahnen sind kläglich, der Unterrichtsbetrieb (ist) veraltet, die ganze Verwaltung hypertrophisch entartet, die Finanzen stehen miserabel. Man sollte also glauben, man müsse an die Spitze jedes Ressorts den Tüchtigsten in seinem Fache stellen. Anders die parlamentarische Doktrin. Nach ihrem Katechismus entscheidet die Zugehörigkeit zu einer Partei ... Wir haben ja solche Leute ... in ihrem Amte gesehen, in ihrer Hilflosigkeit, in ihrer Abhängigkeit von den Beamten, und, was noch schlimmer ist, in ihrer Protektionswirtschaft.“ Tagespost (Graz), Nr. 178, 1911.

Die in Griechenland nach der Beseitigung des Königs Otto auf die Einführung der Parteiregierung hinarbeitenden Parlamentarier schafften den Senat und hierauf den Staatsrat ab (der ihn ersetzen sollte), um die unbeschränkte Herrschaft des Abgeordnetenhauses aufzurichten, und drängten dann unter englischem Einflusse dem Könige Georg die Konventionen des englischen Parlamentarismus auf, welche jedoch der Verfassung von 1864 widersprachen. Sie gelangten gegen 1875 ans Ziel. In diesem Jahre hatte der König in der Thronrede gesagt: „Ich verlange von denen, die von mir zur Regierung des Landes berufen werden, daß sie das ausdrückliche Vertrauen der Mehrheit der Volksvertreter für sich haben." Trikupis deutete diesen Grundsatz so, daß der König ein Ministerium weder berufen, noch halten könne, wenn es nicht die Kammermehrheit auf seiner Seite habe. Nach der Verfassung steht aber dem Könige das Recht zu, das Kabinett aus der Mehrheit oder Minderheit des Parlamentes, ja außerhalb der Kammer zu wählen und es nach Belieben zu entlassen. „Heute nimmt man allgemein an," schreibt Saripolos, „daß ein Ministerium, welches das Vertrauen der Kammermehrheit verloren hat, seine Demission geben muß, außer es wird die Kammer aufgelöst, und daß anderseits der König ein Ministerium absetzen kann, das die Kammermehrheit für sich hat, und daß er die Kammer auflösen kann durch ein Ministerium, das aus der Minderheit ernannt ist."[1] Diese Rechtslage ist zu beachten, wenn man die Kämpfe zwischen Venizelos und dem Könige Konstantin verstehen will.

Seit jener Zeit herrschen in Griechenland Parteioligarchien, die, auf die über das ganze Land verbreiteten Geschäftspolitiker und auf die Bürgermeister gestützt, mit allen Künsten der Wahlmache arbeiten und ihre Spitzen in das Kabinett entsenden, deren Haupt der Premierminister ist. Um sich die Herrschaft zu sichern, liefert er den Abgeordneten die Stellen der Beamten aus, die schlecht bezahlt werden, häufig unfähig sind und wenig leisten. Mit jedem Ministerwechsel bemächtigt sich eine neue Beamtengarnitur der Amtsstuben.[2] Doch nicht hier allein ist er fühlbar. Staatslieferungen, Zollerleichterungen und andere Annehmlichkeiten kommen nun anderen Gruppen zugute. Doch wir werden von diesen Schattenseiten der Parteiregierungen noch so oft zu sprechen haben, daß wir nicht länger bei ihnen verweilen.

Schon vor bald 25 Jahren sagte Philaretos:[3] „In Griechenland besteht seit Jahren die Verfassung nur der Form nach, in Wirklichkeit liegt

---

[1] Saripolos, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, 1909, S. 74, 82.

[2] Als der später zu erwähnende Minghetti eine der griechischen ähnliche Beamtenkorruption in Italien beschrieb, meinte er, die Zustände seien in Griechenland und Spanien ärger als in Italien.

[3] Siehe die Berichte von Philaretos in der Revue Politique et Parlementaire, 1895.

alle Macht in den Händen eines unverantwortlichen Tyrannen, des ersten Ministers." Er betrachtete seine Allmacht als Vorläuferin bald der Rückkehr zu einer provisorischen Regierung, bald der vorzeitigen Aufrichtung der Republik. Die Geschicke Griechenlands in den letzten Jahren haben die Richtigkeit dieser Auffassung bestätigt.

Diejenige Erscheinung, die dem Beobachter des politischen Lebens Bulgariens am meisten auffällt, ist die erstaunliche Zersplitterung der Parteien. Wie England in Griechenland ein politisch unreifes Volk mit seinem Parlamentarismus infizierte, so drängte Rußland den politisch noch ungebildeteren Bulgaren, von denen ein sehr großer Teil weder lesen noch schreiben konnte, die belgische Verfassung und eine Monarchie auf, obwohl das bulgarische Volk demokratisch, ja republikanisch gesinnt ist. Wie außerordentlich verschieden die Wirkungen dieser Verfassung in Belgien von denen in Bulgarien gewesen sind, werden wir später sehen; hier führten sie eine politische Auflösung herbei, welche Rußland die Möglichkeit offener Eingriffe und geheimer Einwirkungen gewährte.

Eine konservative Partei im europäischen Sinne gibt es nicht, da in Bulgarien der Großgrundbesitz fehlt und die wenig angesehene niedere Geistlichkeit das passive Wahlrecht nicht hat. Als konservativ kann man die Bauernschaft, die Säule des Republikanismus, betrachten, insofern sie am Alten hängt; ihre Partei, die agrarische, ist in der Sobranje die stärkste. Aber wie wenig unsere politischen Vorstellungen für den Balkan passen, beweist die seltsame Tatsache, daß in diesem Bauernlande der Bolschewismus Anhänger gewinnen konnte. An ihrer Spitze steht Stambolijski, der bekanntlich wegen Bestechung durch die Entente verurteilt wurde. In gewissem Sinne konservativ ist auch die Volkspartei, welche für nationale Politik eintritt und der sowohl die idealen Vorkämpfer für das bulgarische Volkstum angehören, als auch die kapitalistischen Kreise, deren Interessen mit der nationalen Entwicklung verknüpft sind. Begründet wurde sie von Stoiloff, der seine Ziele in enger Verbindung mit Rußland zu erreichen bestrebt war; ihr jetziger Führer ist Dr. Geschoff. Die liberalen Fraktionen werden wir am besten durch eine genealogische Betrachtung charakterisieren. Der erste große liberale Führer war der russophile Zankoff, dessen Anhänger, die heutigen Fortschrittler, wenig zahlreich sind, da Rußland im zweiten Balkankriege Bulgarien im Stiche ließ. Ihr jetziger Führer heißt Daneff. Von Zankoff sonderte sich Karaweloff ab, der die radikale Tonart anschlug. Von ihm stammen die Demokraten ab, welche unter der bulgarischen Intelligenz stark vertreten sind und von Malinoff geführt werden. Eine Seitenlinie stellen die Radikalen dar. Von Karaweloff stammen aber auch die beiden im engeren Sinne liberalen Fraktionen ab. Erstens die unter den Kleinbürgern vertretenen Anhänger Radoslawoffs, die Gegner der Entente waren, und zweitens diejenigen Tontscheffs mit

derselben Hinneigung zu Mitteleuropa. Eine dritte mit diesen verbundene Gruppe sind die Stambuloffisten, die bulgarischen Nationalliberalen. Von Stambuloff, seiner politischen Stellung und seinem grauenhaften Ende zu sprechen, erscheint überflüssig. Diese drei Gruppen waren die Stützen des Vierbundes. Obwohl Bulgarien nur 10 000—20 000 industrielle Arbeiter zählt, bestehen dort zwei sozialdemokratische Gruppen, die sich vornehmlich aus den Kreisen der Lehrer rekrutieren und in gemäßigte und unabhängige gespalten sind, im übrigen für die imperialistischen Ziele Bulgariens eintraten. Eine Gruppe regierungstreuer mohammedanischer Abgeordneter beschließt die lange Reihe. Bulgarien zählt folglich 11 Parteien, bezüglich Gruppen, die sich in die 243 Parlamentssitze folgendermaßen teilen: Die im Jahre 1914 gewählte Kammer wies 128 Ministerielle auf (4 Gruppen), 50 Agrarier, 28 Demokraten, 21 Sozialisten (2 Gruppen), 9 Volksparteiler, 5 Radikale, 3 Fortschrittler (Zankoffisten). Das jetzige Kabinett, dessen Haupt Malinoff ist, wird gestützt von 30 Demokraten, 45 Agrariern, 10 Volksparteilern und 9 gemäßigten Sozialisten.

Die Zersplitterung des Parteiwesens hat ein normales Funktionieren der Kabinettsregierung verhindert; Koalitionsministerien waren unvermeidlich und dem Könige Einwirkungen möglich, die das Land gefördert haben. Auch das Ausland vermochte immer wieder die eine oder andere Partei zu gewinnen. Da auch in Bulgarien kein Oberhaus besteht, konnten Auswüchse des bulgarischen Parlamentarismus nicht beschnitten werden. Dem Parteiwechsel folgt in Bulgarien derselbe Krippenwechsel wie in Griechenland.

In Serbien, das ebensowenig wie Griechenland und Bulgarien eine Erste Kammer hat, sind die Parteiverhältnisse einfacher, im übrigen nicht besser als in Bulgarien, aber hier fehlte lange ein tatkräftiges Königtum. Daß die serbische Monarchie dem Lande geschadet oder es in der Achtung herabgesetzt hat, dürfte allgemein bekannt sein; das Fehlen einer solchen Einrichtung in einem noch jungen Lande mußte seine politischen Schwierigkeiten erhöhen.

Weder aus den romanischen Kolonien Mittel- und Südamerikas und den englischen in Nordamerika und Australien, noch aus den Balkanstaaten südlich der Donau haben wir bisher viel Erfreuliches über den Stand der Kabinettsregierung berichten können. Sehen wir, ob er in den übrigen Staaten Europas höher ist.

Wir vereinigen sie zu kleinen Gruppen, deren unterscheidende Merkmale besser aus der folgenden Darstellung, als aus einer Erörterung an dieser Stelle hervorgehen werden.

1. Ungarn, Rumänien, Spanien, Portugal

Ein Schriftsteller erklärt die politische Verderbnis eines der in der Überschrift genannten vier Länder, nämlich Rumäniens, aus einer doppelten Ohnmacht: „Impuissance du pays à faire représenter sa volonté dans le parlement, impuissance du parlement à faire manifester sa volonté dans le gouvernement du pays." Diese Charakteristik trifft, wie wir bald sehen werden, mit größerer oder geringerer Richtigkeit auf die drei übrigen zu.

Die parlamentarische Kabinettsregierung ist Parteiregierung, daher muß den Parteien dort, wo sie besteht, die freieste Bewegung gestattet werden; vor allem muß das Wahlrecht frei sein; sie kann aber ohne das allgemeine, gleiche gedeihen, wofür Englands Erfahrungen zeugen. In Ungarn aber hat, um uns an die Worte des vorher genannten Beobachters anzulehnen, das Land nicht die Macht, seinen Willen im Parlamente zum Ausdruck zu bringen. Zwar wurde im Jahre 1848 das Stimmrecht beträchtlich erweitert, wenn auch bis heute das allgemeine fehlt, aber im Jahre 1874 erließ das Parlament, um den Ausgleich von 1867 gegen den Ansturm der kossuthistischen Gegner zu schützen, Gesetze, welche ihren Widerstand brechen sollten. Die wichtigsten Mittel waren die Beseitigung der geheimen Wahl und die Gewährung einer erhöhten Leichtigkeit, die Wählerlisten zu fälschen, wie auch die Wähler durch die Wahlbeamten einzuschüchtern und zu mißhandeln. Über die Wahlen entscheiden die oberen Klassen der herrschenden madjarischen Rasse und der Juden.[1] Die unteren Klassen sind einflußlos; mit besonderer Härte werden die nichtmadjarischen Völker betroffen, sie sind nicht imstande, einen ihrer Zahl entsprechenden Einfluß auszuüben.[2] So viel über die erste Ohnmacht! Die zweite schildert ein Anonymus bündig mit diesen Worten: „Bis jetzt (1911) ist jedes Kabinett mit der alleinigen Ausnahme des Grafen Stephan Tisza von oben, nicht von unten gestürzt worden, mit anderen Worten, niemals durch einen Machtspruch der Nation oder der Wähler, sondern durch den Einfluß, den parlamentarische Minderheiten auf die

---

[1] „Il (die Regierungspartei) a pour lui l'influence considérable des Juifs représentant environ un million d'habitants, qui possèdent la moitié du sol et détiennent en qualité de fermiers les deux tiers des immenses domaines de l'Etat." Revue Politique et Parlementaire. 1897, III. 60.

[2] Die Deutschen wohnen an den Südabhängen der Tatra (Zipser) in Siebenbürgen (Sachsen), im Banate (Schwaben) und an der Westgrenze (Heinzen). Die Beziehungen zwischen den beiden ersten Gruppen und den Madjaren sind zufriedenstellender als diejenigen zwischen diesen und den beiden letzten. Am unerfreulichsten sind sie zwischen der herrschenden Rasse einerseits, den Slawen und Rumänen anderseits. Allein der Krieg hat die Kenntnis dieser Zustände so sehr verallgemeinert, daß es überflüssig wäre, bei ihnen zu verweilen.

Krone ausübten oder durch Obstruktion, oder durch Parteiverschiebungen im Hause selbst."[1]

Damit sind in großen Zügen die radikalen Mängel des ungarischen Parlamentarismus entworfen. Ein tieferes Verständnis werden die folgenden genaueren Ausführungen vermitteln. Wir wenden uns zunächst zu der ersten Ohnmacht, zu den tiefen Schäden des ungarischen Wahlverfahrens und schicken voraus, daß von den vorher genannten drei Mitteln zur Änderung des Wahlergebnisses die Forderung der öffentlichen Stimmabgabe und die Korrektur der Wählerliste kein weiteres Eingehen erfordern. Um so länger müssen wir verweilen bei der unwürdigen Behandlung desjenigen Teiles der Bevölkerung, der nicht geneigt ist, für den offiziellen Kandidaten der Regierungspartei zu stimmen. In Ungarn besteht die offizielle Kandidatur. Der Name des genehmen Bewerbers verkündet der Hauptbeamte des Wahlkreises den unteren Instanzen auf einer Wahlreise, auf der er bestrebt ist, die wohlhabenden Bauern für ihn zu gewinnen. Da nun aber Überzeugungen von seiner Tüchtigkeit nicht bei allen Wählern anzutreffen sind, Überredungen nicht immer zum Ziele führen, so muß ihn das gegen Regierungsdruck widerstandslose Beamtentum[2] mit den unwürdigsten Mitteln durchbringen.

Folgende Methoden werden angewandt.

[1] R. W. Seton-Watson, Corruption and Reform in Hungary, 1911, S. 41 (in dem bemerkenswerten Beitrage, den zu dem Buche ein „Alter Parlamentarier" geliefert hat). Auf einem mit den Ungarn sympathisierenden Standpunkt steht (der, wie er erwähnt, mit einer Ungarin verheiratete) Knatchbull-Hugessen, The Political Evolution of the Hungarian Nation, 1908. Daß diese Verhältnisse sich auch im Jahre 1917 nicht geändert hatten, beweisen folgende Ausführungen, die eine deutsche Zeitung an den Rücktritt des Grafen Stephan Tisza im Mai 1917 knüpfte: „Graf Stephan Tisza, der Führer der ungarischen Parlamentsmehrheit ... hat seine Demission geben müssen ... Der konstitutionellen (?) Übung entspricht dieser Vorgang nicht. Er hatte das Vertrauen des Monarchen verloren, und ungarische Parlamentsmehrheiten sind schon infolge ihrer Herkunft nicht in der Lage, ihre Führer gegen den Willen der Krone zu halten. Das galt zu Lebzeiten des Kaisers Franz Joseph, der in seiner langen Regierungszeit sich auch persönlich eine überragende Autorität erworben hatte, es gilt aber auch unter dem jungen Monarchen, der heute die Zügel in noch unerprobter Hand hält: Beweis genug dafür, daß eine künstliche Parlamentsmehrheit, die nicht dem Volkswillen, sondern der Regierungsmaschine entstammt, nur solange ein Machtfaktor ist, als sie der obersten Machtquelle im scheinkonstitutionellen (?) Staate, der Krone, genehm ist." Frankfurter Zeitung, Nr. 145 (27. Mai 1917).

[2] „Ungarn besitzt bisher kein eigentlich kodifiziertes Beamtenrecht ... Die Arbeiten zur Schaffung einer einheitlichen Dienstpragmatik für die Staatsbeamten sind allerdings im Gange; ob es jedoch möglich sein wird, diese seit vielen Jahren in Aussicht gestellte Reform in Bälde endlich zum Gesetze zu erheben, das ist eine mit begründetem Zweifel aufzunehmende Frage, hauptsächlich darum, weil die Regierung gewisse Machtmittel, die ihr die gegenwärtige Ungeregeltheit bietet, nicht aus der Hand geben will, jede Regierung aber gern den Grundsatz befolgt: Macht geht vor Recht. Es ist dies ein trauriges Zeichen dafür, wie wenig eigentlich die Rechtsidee das öffentliche Leben durchdringt." D. Markus, Ungarisches Verwaltungsrecht, 1912, S. 67.

Erstens die Ränke der Wahlkreisgeometrie, wenn man Nichtmadjaren an der Abstimmung hindern will. Eines der wirkungsvollsten Mittel besteht darin, den Wahlort so ungünstig zu legen, daß viele Wähler ihn nur mit großen Schwierigkeiten erreichen können; überdies ist für jeden Wahlkreis nur einer vorgesehen. Seton-Watson erwähnt, daß der Abstimmungsort Naszód 80 Kilometer von dem äußersten östlichen Punkte des Wahlbezirkes und 20 von der nächsten Eisenbahnstation entfernt ist. In mehrsprachigen Gegenden verlegt man den Wahlort in eine madjarische Stadt, wo die nichtmadjarischen Wähler Drangsalierungen ausgesetzt sind. Die zweite Methode heißt: Verhinderung oder Erschwerung der Ortsveränderung. Die Wähler können sich nicht auf dem geradesten Wege zum Wahlorte begeben, weil die Brücken abgebrochen oder zeitweise für ungangbar erklärt worden sind oder weil eine Seuchensperre über die Pferde entfernter Dörfer verhängt worden ist. Drittens werden die Wähler, denen es gelungen ist, bis zum Wahlorte zu gelangen, bisweilen in Regen und Kälte von der Wahlurne ferngehalten, oder Gendarmen und Truppen versperren ihnen den Zugang, bis die Wahl vorüber ist. Diese Art der Behinderung führt zuweilen zu Bluttaten; so wurden im Jahre 1896 32 Personen getötet und mehr als 70 verwundet. Bei jeder Wahl werden Truppen aufgeboten, im Jahre 1900 geschah es in 380 der 413 Wahlkreise; im ganzen rückten 194 Bataillone und 114 Schwadronen aus, das sind 170 000 Mann. Wenn nicht Truppen zur Verfügung stehen, übernehmen Gendarmen und Landwehr (Honved) deren Aufgabe. Viertens sind die Stimmen mißliebiger Wähler, die bis zur Wahlurne vorgedrungen sind, wertlos, weil die von den Dorfnotaren aufgestellten Wählerlisten ihre Namen nicht enthalten oder die Namen verschrieben sind, und ähnliche „Mißgriffe" vorkommen. Fünftens werben die Beamten nicht nur für den offiziellen Kandidaten, sie üben auch einen starken Druck auf die Abstimmenden aus, der ihnen durch die Verbindung mit dem jüdischen Dorfwirt und Dorfwucherer erleichtert wird. Nur kurz erwähnen wir andere Methoden, wie Bestechung, die in Ungarn stets geblüht hat, dann Verhaftung gegnerischer Kandidaten oder Verhinderung unerwünschter an der Abhaltung von Versammlungen. Diese Scheußlichkeiten treten nicht bei jeder Wahl hervor; in den Jahren 1902 und 1905 war wenig Grund zur Klage, weil Szell und später Tisza reinliche Wahlen wollten.

Daß eine von der Regierung geschaffene Parlamentsmehrheit nicht die Kraft hat, eine Regierung zu schaffen, ist eine Tautologie, und daß eine solche Regierung kraftlos ist, weil sie nicht auf den freien Überzeugungen der Wähler ruht, ist selbstverständlich. Es sollen aber einige Belege für diese zweite Ohnmacht gegeben werden. In der mit dem Jahre 1867 in Ungarn beginnenden neuen Ära hatte man mit dem Bau von Eisenbahnen eine beträchtliche Schuldenlast aufgehäuft, die sich nicht

sofort genügend verzinste, da sie eine entsprechende wirtschaftliche Verkehrssteigerung nicht hervorrief. Bitto (wir übergehen die Namen der rasch aufeinanderfolgenden Minister seit dem Jahre 1867) ist den finanziellen Schwierigkeiten nicht gewachsen, er tritt im Jahre 1875 zurück. Die Deakpartei, die Schöpferin der bisherigen Entwicklung, löst sich auf, sie wird durch die liberale ersetzt, die sich aus den Resten der Deakpartei und der gemäßigten Opposition zusammensetzt. Koloman Tisza steht seit dem Jahre 1875 an ihrer Spitze und behauptet die Herrschaft erfolgreich bis zum Jahre 1890. Unpopuläre Militärvorlagen und Zwistigkeiten wegen der von der Opposition gewünschten Abänderung des Heimatgesetzes zugunsten Kossuths veranlassen ihn im Jahre 1890 zurückzutreten. Inzwischen haben katholische Wegtaufungen die Zivilstandsreform zu einer brennenden Frage gemacht. Der Minister Szapary, der sie nicht zu lösen vermag, macht im Jahre 1892 Wekerle Platz, der die Reform durchsetzt, aber einen so lebhaften Widerstand des Oberhauses hervorruft, daß er vom Könige entlassen wird. Jedoch bleibt er wegen der Auflehnung des Unterhauses gegen ein vom Könige angeregtes Ministerium Khuen-Hedervary dem Amte erhalten. Endlich erhält er aber doch wegen seiner Haltung bei der Landestrauer für Kossuth 1894 vom Könige die Entlassung. Das folgende Ministerium Banffy erregt, als es trotz des Widerstandes des österreichischen Reichsrates den Ausgleich abschließen will, in einem solchen Maße die Feindschaft der opponierenden Parteien, daß sie sich vereinigen, ihm das Budget verweigern und zur Obstruktion schreiten, so daß es sich im Jahre 1891 zum Rücktritt entschließt. Aber die Opposition übernimmt nicht die Regierung. Unter seinem Nachfolger Szell stellt die Opposition zwar die Obstruktion ein, aber nun tritt bei der Forderung einer erhöhten Rekrutenzahl ihre Abneigung gegen das gemeinsame Heer und die deutsche Dienstsprache so stark hervor, daß er 1903 abdankt. Der seine Erbschaft übernehmende Khuen-Hedervary muß nach kurzer Zeit der Opposition weichen, aber nicht sie übernimmt die Regierung, sondern Graf Tisza, der das Parlament vertagt. Es folgen nun die Möbelzertrümmerungen und Prügelszenen, die das ungarische Parlament entwürdigt haben, und im Jahre 1905 erleidet er bei einer, wie schon erwähnt, freien Wahl eine schwere Niederlage. Aber auch diesmal sind die Gegner nicht imstande, ein Kabinett auf Grund eines den König befriedigenden Programms zu bilden, weshalb Franz Joseph ein außerhalb der Parteien stehendes Ministerium Fejervary ernennt, das sich damit einführt, daß der Premier ein kaiserliches Handschreiben verliest. Das allgemeine gleiche Wahlrecht ist der wichtigste Punkt des politischen Programms des neuen Ministeriums. Allein mit der neuen Formel vermag es die aufgeregten Wogen nicht zu glätten, sondern sieht sich bald gezwungen, den Knoten nach Cromwellschen Grundsätzen

zu lösen: das Parlament wird durch Soldaten und Polizei auseinandergetrieben. Sollte man nicht erwarten, daß nach diesen Vorgängen Aufruhr und Verbrechen gefolgt wären? In Wirklichkeit bewirkten sie einen Vertrag, durch den die Opposition sich verpflichtete, die Staatsnotwendigkeiten zu bewilligen und die militärischen Forderungen auszuschalten, worauf die Krone das gleiche Wahlrecht fallen ließ. Nun tritt Fejervary zurück, und mit Wekerle beginnt die Regierung der Opposition.[1] Ein Teil der Opposition kann sich jedoch in die ungewohnte Rolle, das Staatsruder zu führen, nicht finden. Das Ministerium Wekerle löst sich auf und der Premier bittet um seine Entlassung; sie wird aber erst im Jahre 1910 bewilligt. Khuen-Hedervary versucht mit ritterlicher Treue, das Schiff durch die Wogen zu steuern, aber die Opposition macht es ihm unmöglich, so daß auch er um seine Entlassung einkommt. Sie wird ihm nicht gewährt, dafür erhält er die Erlaubnis, das Haus aufzulösen. Bei den Wahlen siegt er mit großer Mehrheit, worüber man sich nach den vorhergehenden Erläuterungen nicht zu wundern braucht. Hier wollen wir die flüchtige Skizze der ungarischen Parlamentsgeschichte schließen, zudem die neuesten Schicksale des Grafen Tisza, deren wir vorher gedachten, überzeugen müssen, daß das Bild sich bis 1917 nicht verändert hatte und inzwischen das alte Ungarn zu bestehen aufgehört hat.

Was lehren diese 50 Jahre Parlamentsgeschichte? Erstens, daß die in England seit 1832 geübten Methoden des Ministerwechsels sich nicht haben einbürgern können. Die Minister treten zurück, nehmen ihre Entlassung, werden entlassen, wie die Minister in einer konstitutionellen Monarchie. Stets ist es der König von Ungarn, der die Staatsmaschine wieder in Gang bringt. Selbst als die Opposition sich in den Sattel schwingt, geschieht es mit seiner Hilfe. Auch ist sie nicht imstande, die Ministerien zu stürzen, denn, wenn es ihnen zu bleiben gefällt, dann bleiben sie, dann gehen sie mit Gewaltmaßregeln vor, oder sie veranstalten günstige Wahlen. Ebensowenig kann man behaupten, daß die Opposition zu regieren versteht, sie vermag nur zu opponieren. Die Ungarn haben sich oft der Verwandtschaft ihrer staatlichen Einrichtungen mit den englischen gerühmt, aber ihr Parlamentarismus reicht nicht einmal an den englischen unter Georg III. heran. Die ungarische Parteigeschichte lehrt zweitens, daß die Parteien sich nicht regelmäßig ablösen. Vierzig Jahre hat dieselbe Partei regieren dürfen. Der Parteiwechsel ist aber die wichtigste Wohlfahrtsbedingung der Staaten mit Parteiregierung. Nur er ermöglicht es, die Interessen aller Klassen, wenn auch nicht zugleich, so doch nacheinander wahrzunehmen, und die Gewißheit, nach

[1] Aus zwei größeren Flugschriften weht dem Leser der Atem der Zeit entgegen: A. Szatolczai, König und Volk (o. J.) und Anonymus II, Der parlamentarische Niedergang Ungarns, 1906.

einiger Zeit an die jetzige Minderheitspartei die Herrschaft abtreten zu müssen, hält die Mehrheitsparteien davon ab, sie zu mißbrauchen. Wir fassen die Teilurteile über die in Ungarn bestehende Regierungsform in den Satz zusammen: sie war ein sehr unvollkommenes Mittel zur Verwirklichung der Staatszwecke.[1]

Wenn wir in Predeal den Boden des Königreichs Rumänien betreten, befinden wir uns nicht bloß geographisch in einem Nachbarlande; auch hier herrscht keine freie parlamentarische Vertretung der Bürger, und das Parlament entscheidet nicht über das Schicksal der Kabinette.

Das junge Königreich wurde im Jahre 1866 mit folgendem Widerspruch geboren. Die Verfassung enthielt einerseits das Bekenntnis zur Volkssouveränität, anderseits ein Dreiklassenwahlrecht niedrigster Art. 145 Abgeordnete werden von den beiden ersten Klassen, die einige tausend Bürger ausmachen, gewählt und 38 vertreten die dritte, die aus etwa 5 Millionen Menschen, hauptsächlich Bauern, besteht! In der ersten Klasse wählen die Großgrundbesitzer mit einem Einkommen von nicht weniger als 1200 Franken, in der zweiten die Gewerbe, Handel und liberale Berufe treibenden Schichten der städtischen Bevölkerung, in der dritten alle übrigen; für die erste und zweite Klasse ist die direkte, für die dritte im allgemeinen die indirekte Wahl vorgesehen.

Die herrschende Partei macht die Wahlen mit dem entwickelten und nach französischem Vorbilde straff zentralisierten Beamtentume, das mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln für die offiziellen Kandidaten[2] eintreten soll und auch das stärkste Interesse hat, es zu tun, denn hier

[1] Der Verfasser freut sich, daß er (in einem politischen Werke) auf die z. B. in der „Österreichischen Rundschau" heiß umstrittenen staatsrechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Kabinettsregierung in Ungarn nicht einzugehen braucht. Vergl. über sie die treffliche Abhandlung von G. Steinbach im ersten Bande des Jahrbuchs für das öffentliche Recht der Gegenwart und B. v. Lanyi, Die Regierung Fejervary (Übersetzung aus dem Ungarischen) 1909. Die Befürworter der Kabinettsregierung behaupten: 1. daß der G. A. III von 1848 eine parlamentarische Regierung geschaffen habe, denn hiernach dürfe nicht gegen den Willen der Mehrheit regiert werden. (Die Gegner: G. A. III sehe nur Ministerverantwortlichkeit, nicht parlamentarische Regierung vor: im Jahre 1848 sei keine andere Veränderung eingetreten, als daß die Ministerialregierung an die Stelle der Dikasterialregierung getreten sei.) 2. Sie habe ihren Ursprung in der Rechtsgewohnheit, die Stände hätten das Recht der Steuerverweigerung und der Rekrutierung des Heeres gehabt. (Die Gegner: dieses Recht bedeute nicht parlamentarische Kabinettsregierung, die im übrigen seit 1848 nie in unzweideutiger Weise bestanden habe.) „Bei uns," sagt von Lanyi S. 323, „ist die parlamentarische Regierung weder als verfassungsrechtliche Institution, noch als ständig befolgte Praxis in Geltung."

[2] Georges Tartarescu, Le Régime Electoral et Parlementaire en Roumanie. Paris 1912, S. 90, meint, daß das System der offiziellen Kandidatur deutschen Ursprungs sei. Es ist ein Beweis, daß sogar in der wissenschaftlichen Literatur Deutschland verleumdet wird. Selbst wenn der Verfasser gutgläubig gewesen sein sollte, wußten die Pariser Professoren, daß Napoleon III. es eingeführt hat.

herrscht das Beutesystem, das nur vor dem Heere und den Eisenbahnen Halt macht und seit einiger Zeit auch den Richtern größere Rücksicht beweist. Die Führer im Wahlkampf sind die Präfekten, welche gewöhnlich an der Spitze der politischen Klubs ihrer Parteien stehen. Unter ihnen kämpfen die Unterpräfekten, die Bürgermeister, die Gemeindeschreiber, die Gendarmen, die Polizei. Aufgeboten werden auch die Schulinspektoren, die Lehrer, die Kreisärzte mit den Gesundheitsbeamten, die Finanzinspektoren mit den Einnehmern der direkten und indirekten Steuern. Die Beeinflussungsmethoden sind nach den Wählerklassen abgestuft. Sobald die offiziellen Kandidaten ernannt sind, beginnt der Präfekt seine Umwerbung der ersten Klassen in den Klubs, er hält Versammlungen ab, gibt den Parteizeitungen Winke und Befehle, läßt Flugschriften verteilen, besucht die Wähler, stellt Auszeichnungen in Aussicht, Aufrücken im Amte, Erhöhung der Pension, verspricht Entfernung unbeliebter Beamter, Niederschlagung von Steuerprozessen, Pacht von Domänen, oder er droht. Sie wissen: er kann die Schenken schließen, ihnen die Tabakläden nehmen und die Missetäter wegen eines Vergehens gegen die zahlreichen Polizeiverordnungen belangen. Vornehmlich mit Drohungen und der Aussicht auf Strafen wird die dritte Klasse gefügig gemacht. Mit einigen Anzeigen vermag der Gendarm den Wohlstand selbst eines kleinen Bauern zu vernichten. Am Wahltage übertrumpft Rumänien selbst Ungarn und erhebt sich auf die Höhe Spaniens. Wähler, deren Erscheinen unerwünscht ist, werden an der Abstimmung verhindert durch den Abbruch von Brücken, Verbot für bestimmte Wähler, ihren Wohnort zu verlassen, Einführung von Pässen; wer keinen hat, wird verhaftet. Banden, aus bestraften Verbrechern bestehend, werden geworben, die durch Tätlichkeiten, selbst Revolverschüsse, die Hartnäckigen von der Wahlurne fernhalten. Wenn das Wahlergebnis nicht gefällt, dann fälscht man Listen, vernichtet man Stimmzettel, ja, es ist vorgekommen, daß der Wahlvorstand entführt wurde, so daß die Wahl nicht stattfinden konnte. Am Morgen des Wahltages versammeln sich die Wähler der dritten Klasse vor den Bürgermeistereien, marschieren in festlichem Gewande (den Zug schließen die Gendarmen) zum Wahllokale, oder sie werden, wo es Eisenbahnen gibt, in Viehwagen dorthin transportiert. Nun teilt der Präfekt ihnen mit, wer gewählt werden soll, und der von der Regierung aufgestellte Kandidat macht sich durch ein gespendetes Faß Wein beliebt.

Wenn man bedenkt, daß die Regierung das Abgeordnetenhaus ernennt, so fragt man sich, wie es möglich ist, daß die herrschende Partei gestürzt werden kann. Bisher erfreuten sich fast alle Regierungen, die zurücktraten, des vollsten Vertrauens der Kammer, und sie wurden gewöhnlich dann beseitigt, wenn es ihnen am rückhaltlosesten ausgesprochen worden war. Den Schlüssel zum Verständnis dieser merkwürdigen Er-

scheinung bildet die Tatsache, daß es in Rumänien zwei Beamtenheere gibt, das amtende der herrschenden und das feiernde der geschlagenen Partei. Hat dieses mehrere Jahre hindurch Entbehrungen erlitten, dann sucht es wieder ans Ruder zu kommen. Alle Schritte der Regierung werden beobachtet, alle ihre Handlungen kritisiert, und, sobald es glaubt, sie des Verrates am Vaterlande beschuldigen zu können, dann beginnt der Lärm der Presse, er folgt das Toben der Volksversammlungen, der Sturm in den Massenmeetings, die mit Zügen zum Palaste des Königs enden. Von ihm wird die Beseitigung des landesverräterischen Kabinetts gefordert. Sollten sich bei dieser Gelegenheit Straßenkämpfe abspielen, sollte sogar Blut vergossen werden, um so besser für die geschlagene Partei! Denn man kann nun die Regierung der Barbarei beschuldigen, Rache fordern, schwarzumränderte Zeitungen erscheinen lassen und zu den Krankenhäusern pilgern, wo die Verwundeten liegen. Zur selben Zeit erklärt die Kammer der bedrohten Regierung ihr vollstes Vertrauen! Den Höhepunkt dieser echt romanischen Komödie bildet die Audienz der zur Krippe strebenden Parteiführer beim Könige, dem die Notwendigkeit auseinandergesetzt wird, der bestehenden Regierung ein Ende zu machen. Der König entläßt verständnisvoll die Regierung und betraut die Opposition mit der Bildung des neuen Ministeriums. Es beeilt sich, die Gegner aus fast allen Stellen zu entfernen und sie mit seinen Anhängern zu besetzen. Nachdem es sich auf diese Weise des Wahlapparates bemächtigt hat, löst es die Kammer auf und trägt nach einiger Zeit einen glänzenden Sieg davon.

Noch auffallender als diese Wahlsitten und weit bemerkenswerter als der Charakter der rumänischen Parteiregierung sind ihre politischen Folgen. Die erste ist die ungesunde Bedeutung der Politik im Leben des rumänischen Volkes. Die Beamten können nur durch Anschluß an eine Partei Ernennung oder Beförderung erwarten, die Industriellen und Kaufleute nur mit Hilfe der Politik ruhig ihren Geschäften nachgehen, die sogenannte Intelligenz schätzt alle anderen Arten geistiger Tätigkeit gering ein und sucht Auszeichnungen auf dem schmutzigen Gebiete der Geschäftspolitik. Sie allein macht unsere Erlebnisse und Rumäniens Schicksale während dieses Krieges verständlich. Die zweite sind stark entwickelte Organisationen und schwach entwickelte programmatische Unterschiede der beiden Parteien. Beider einziger Zweck ist ja der Wahlsieg zum Zweck der Ausbeutung des Staates. Daher die sorgfältigste Vorbereitung zum Kampfe durch eine reich gegliederte Organisation und das Zurücktreten der parteipolitischen Grundsätze und Forderungen, zumal die dritte Wählerklasse nur Objekt ist. So rekrutieren sich die Parteien aus denselben gesellschaftlichen Klassen, und es läßt sich über ihre Prinzipien nur sagen, daß die liberale Partei schutzzöllnerisch ist, die Konser-

vativen Freunde der Erhaltung des Großgrundbesitzes und Gegner der Wahlreform sind. Diese Verhältnisse ersticken die Entstehung neuer Parteitriebe (mit Ausnahme eines sozialistischen Ansatzes, der sich aber in den liberalen Parteirahmen hat einsperren lassen) auf realer Grundlage; denn Take Jonescus demokratische Konservative hatten ihre Einheit in der Person dieses Politikers. Die dritte Folge ist die Erhöhung der Stellung des Königs im Widerspruche nicht nur mit der englischen Theorie von der parlamentarischen Regierung, sondern auch mit dem Prinzip der Volkssouveränität, nach dem er nur ein Delegierter des Volkes ist. Der König ist es, der die Minister entläßt, er ist es, der den Ministerpräsidenten ernennt. Diese Stellung ist um so eigentümlicher, als der streng konstitutionell gesonnene König Karl sie nicht erstrebte, sondern über sich ergehen ließ. So muß dieses Zerrbild einer parlamentarischen Regierung denselben Zug wiederholen, den wir in Ungarn kennengelernt haben: Ersetzung des parlamentarischen Mechanismus durch den Eingriff der Krone.[1]

Den tiefsten Grund aber der politischen Mißbildungen in Ungarn und Rumänien haben wir noch nicht bloßgelegt: es ist die Armut, Unbildung, Abhängigkeit hier der unteren Klassen, dort der fremden Rassen. Nur wenn man diese Übel beseitigt, stellt man den Staat auf gesunde Grundlagen. Wer sie allein durch verfassungspolitische Maßregeln zerstören will, setzt sich dem Verdachte aus, sich auf den Thron der gestürzten Herren schwingen zu wollen.

Einen letzten, den ganzen rumänischen Parlamentarismus umspannenden Blick werfen wir von der Höhe der Zahl. Zahlen sind wenigen erwünscht, aber es gibt Zahlen, die belehrender sind, als viele mit Worten bedruckte Seiten. Die beiden folgenden Zahlenreihen gehören zu ihnen.

Gewählt wurden	Liberale	Konservative
1911	11	160
1915	138	22

Die Gesamtzahl der Mitglieder betrug jedesmal 183. Auf die demokratischen Konservativen entfielen 1911 10 Abgordnete, 1915 18. Nicht ausgewiesen sind 2, bezüglich 5 Abgeordnete; es waren Nationalisten und Unabhängige.

Die Verwandtschaft der in Spanien bestehenden parlamentarischen Kabinettsregierung mit der rumänischen offenbart sich in ähnlichen Wahl-

[1] „La mentalité de la grande masse des citoyens, ignorant totalement le mécanisme du régime parlementaire, n'a qu'un seul concept clair: le roi. Mais ce qui est plus surprenant, c'est de voir des hommes politiques de grande culture gagnés à cette routine, et rien de plus étrange que d'entendue les chefs des partis demander à paroles énergiques à la couronne la révocation des ministres." A. Tartarescu, S. 151.

sitten und in einer noch größeren Macht der Krone, Ministerien zu ernennen und zu entlassen. Auch hier ist die Macht unabhängig von der rechtlichen Grundlage der Monarchie; seit 1876 heißt sie in Spanien Gottesgnadentum, in Rumänien heißt sie Volkssouveränität.

Der spanische Staat ist nach französischem Vorbilde zentralisiert; das Ministerium verfügt über die staatlichen Förderungsmittel zur Entwicklung des Landes und hat das Los vieler Beamten in seiner Hand. Auch sind nach dem Vorgange der französischen Nationalversammlung die geschichtlichen Landesteile, noch heute Träger autonomer Ansprüche, in Provinzen zerkleinert, deren Gouverneure sie mit den Befugnissen und in der Art welscher Präfekten verwalten. Die Selbstverwaltung der finanziell nur mit Torsteuern ausgestatteten Gemeinden wird durch die Rechte und die Eingriffe des Staates beschränkt und durch den Einfluß der Kaziken[1] geschmälert; von ihnen werden wir noch sprechen. Sobald die parlamentarische Kabinettsregierung in Spanien eingeführt wurde, mußte sie daher die überall beobachteten Mißstände erzeugen, welche von der Aufpfropfung dieses Regierungssystems auf die französische Verwaltungsorganisation unzertrennlich sind. Die parlamentarische Regierung ist englischen, die Verwaltungsorganisation französischen Ursprungs; die eine bedeutet Herrschaft der Parteien über den Staat, die andere Herrschaft des Staates über die Parteien, die eine steht geschichtlich auf der ehrenamtlichen Selbstverwaltung, die andere auf der staatlichen Beamtenverwaltung, die eine erfordert tunlichste Beschränkung der staatlichen Tätigkeit, die andere strebt nach ihrer Ausbreitung und Erweiterung. Diese Verkoppelung führt folglich der Regierungspartei eine große Macht und Beute zu, die sie zu ihrem Nutzen verwendet.

Seit der Wiederherstellung der Monarchie im Jahre 1876 wechseln in Spanien nach einer Übereinkunft des konservativen und liberalen Führers die beiden dynastischen Parteien in der Regierung miteinander ab. Der erste hieß Canovas del Castillo, der zweite Sagasta. Neben diesen Parteien bestehen mehrere andere Parteien und Gruppen, die aber alle, jede für sich, gegen sie schwach sind. Als die wichtigsten nennen wir die Republikaner, die Karlisten, die Regionalisten, die Sozialisten und die Anarchisten. Dazu sind sie fast alle durch programmatische Fragen gespalten und die Fragmente ziehen sich an und stoßen sich ab. Die Republikaner verloren viel Boden an die liberale Monarchie, nachdem Sagasta das allgemeine Stimmrecht und die Geschworenenbank wieder hergestellt,

[1] „Eine willkürliche, schroffe Zentralisation legt alle entscheidenden Kräfte des Lokallebens in die Hände des Ministeriums. Das Ministerium wiederum erstickt unter dem Druck einer ganzen Partei, so daß das ganze Lokalleben, nur um der herrschenden Partei die Gemeinde- und Provinzialverwaltung zu sichern, erdrückt wird. Eine beispiellose Tyrannei und eine moralische Vergewaltigung der Wähler ist die Folge." Posada in der gleich zu nennenden Abhandlung, S. 451.

die Preß- und Vereinsfreiheit anerkannt hatte. Selbst der evolutionistische Castelar dachte in den neunziger Jahren vor dem Kriege mit Amerika an Versöhnung, aber der revolutionäre Zorilla blieb fest. Von den verschiedenen Richtungen des republikanischen Bekenntnisses scheinen die Föderalisten am meisten Anhänger zu zählen, sie möchten Spanien zu einem Bundesstaate etwa nach dem Vorbilde Mexikos umgestalten. Der ursprünglich absolutistische, katholische, regionalistische Karlismus entwickelt sich, der Unterstützung durch den hohen Klerus und den Adel nicht mehr so sicher, seit dem 1909 erfolgten Tode des alten Prätendenten nach der demokratischen Seite hin, und im Baskenlande löst sich ein Teil der Regionalisten von ihm ab. Der Regionalismus hat seine stärksten Burgen in Katalonien, Navarra, dem Baskenlande, aber er gedeiht auch in Valencia, Andalusien, Galizien. Die am meisten Linksstehenden zerfallen in von Pablo Iglesias gut organisierte[1] Sozialisten und in Anarchisten. Das Eldorado aller nicht regierungsfähigen Parteien ist Katalonien, wo sie sich auch gelegentlich bei den Wahlen unter dem republikanischen Führer Salmeron kartelliert haben. Den Kitt bildete wohl der verschiedenen Parteien gemeinsame Regionalismus. Diese wenigen Notizen erklären es, weshalb die beiden dynastischen Parteien ungestört einander ablösen können, obwohl sie selbst in persönliche Koterien zerfallen. Aber nicht nur sie, alle alten Parteien leiden darunter, daß die bedeutenden, ihre Anhänger zusammenhaltenden Führer des vorigen Jahrhunderts, die Canovas del Castillo, Sagasta, Zorilla, Castelar, vom Schauplatze abgetreten sind.[2]

Betrachten wir nun die Taktik der herrschenden Partei!

Der Minister des Innern macht die Wahlen mit den von ihm abhängigen Beamten und gestützt auf die Kaziken. Es sind dies Männer, die in ihren Wahlkreisen einen großen sozialen Einfluß auszuüben ver-

[1] Nach Azcárate (S. 19) waren die Progressisten die ersten, die sich unter der Regierung Isabellas organisierten. Die anderen Parteien seien ihnen gefolgt, aber die Wahlausschüsse seien oft Spiegelfechterei.

[2] Über die spanischen Parteien haben geschrieben der in der vorhergehenden Anmerkung genannte Azcárate, Les partis politiques en Espagne, Revue de Droit Public, 1896. G. Dierċks, Das moderne Spanien, 1908, S. 126 f. A. Marvaud, L'Espagne au XXe siècle, 1913 (III: La Royauté et les Partis Politiques). Yves Guyot, L'évolution politique et sociale en Espagne, 1899, zeichnet sich nur durch einen vielversprechenden Titel aus. Die Bücher von Morel-Fatio (z. B. Espagne, 1899) handeln nicht von Politik. Leider ist die reiche spanische Literatur über den Parlamentarismus, soweit ich habe feststellen können, in keiner deutschen Bibliothek vorhanden. Es seien folgende Werke genannt. Azcárate, El regimen parlamentario en la practica, 1885. Costa, Estudios juridicos y politicos, 1884. Posada, Estudios sobre el regimen parlamentario en España, 1890. Puyol, La vida politica en España, 1892. Sanchez de Toca, El regimen parlamentario y el suffragio universal, 1889. Ojea y Samoza, El Parlamentarismo, 1889. Vergl. Posada, Die politische Reform Spaniens, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. II, 1908.

mögen und ihn der Regierung nach dem Grundsatze do ut des zur Verfügung stellen. Sie wünschen die Gemeinde- und Provinzialverwaltung zu ihrem Vorteil und zum Nutzen ihrer Anhänger und Bediensteten auszubeuten und bieten bei den Wahlen alle von ihnen abhängigen Personen für die Regierungskandidaten auf, wenn ihnen die herrschende Partei volle Bewegungsfreiheit gestattet. Unter dem Kaziken der Provinzialhauptstadt funktionieren seine Agenten bis auf die Dörfer hinab. Alle, auch die nicht zu seiner Partei zählen, suchen gut mit ihm zu stehen. Ungerechtigkeiten, die er sich zuschulden kommen läßt, können nicht bestraft werden, denn die Richter entscheiden zu seinen Gunsten. Wer sein Mißfallen erregt, ist verfemt. Beide Parteien haben ihre Kaziken, eine jede ist in den städtischen Klubs organisiert. Aber der Kazike der Gegenpartei ist in seinen Operationen beengt, weil ihm der Regierungsapparat nicht zur Verfügung steht. Wo aber der Wahlkreis nur einen Kaziken aufweist, dient er beiden Parteien mit gleichem Eifer, denn die Partei ist für ihn nur ein Mittel zum Zweck.

Wer mit den Parteiverhältnissen der Vereinigten Staaten bekannt ist, hat längst bemerkt, daß der Kazike ein Vetter des amerikanischen Boss ist. Die Ähnlichkeit erstreckt sich sogar auf die Tatsache, daß die Union ein Seitenstück in der „bipartisan machine" zu dem beiden Parteien gefälligen Kaziken hat. Und wer sich der früheren Ausführungen über den südamerikanischen Caudillo[1] erinnert, wird verwandte Züge bemerkt haben.

Die Herrschaft der großen spanischen Parteien im allgemeinen, die der Kaziken im besonderen ist letzten Endes, wie in Rumänien und Ungarn, in der Armut, Unwissenheit, Abhängigkeit der Massen begründet, wohl auch in der Ermattung, die sich ihrer nach den zahlreichen Revolutionen des 19. Jahrhunderts bemächtigt hat.[2] Auffallender ist die Behauptung, daß die Kabinettsregierung ihrer zur Existenz in einem für diese Regierungsform nicht reifen Lande bedürfe. Wenn sie nicht eingriffen, würden die Wahlen in regelrechte Schlachten ausarten.[3] Nicht selten wird behauptet, daß der Kazike[4] auch in anderen Ländern Europas anzutreffen sei, aber nirgendwo ist er ein so fester Bestandteil der Organisation, nirgendwo ver-

---

[1] Siehe S. 151.

[2] Hierauf legt Dierckx Gewicht.

[3] Ohne den Kaziken sei die Gesellschaft „menacée de dissolution prochaine pour s'être donné des institutions supérieures à celles qu'accepte la discipline sociale des individus. Que l'on supprime le caciquisme, et les élections deviendront de véritables batailles rangées ... (le caciquisme) le seul moyen possible de concilier le fonctionnement du suffrage universel et du vote obligatoire ... avec l'existence d'un corps électoral, composé en majeure partie d'individus illetrés et absolument ineptes à la vie politique". Marvaud, S. 40.

[4] Das Hauptwerk über das Kazikentum ist Costa, Oligarquia y Caciquismo, 1903. Da es in Deutschland fehlt, darf man Ward (G. H. B., The Truth about Spain, 1911; 2. Kapitel „The Art and Craft of Caciquism") dankbar sein, daß er dessen Inhalt reichlich

fügt er über einen solchen Einfluß, und manche Männer, die in Westeuropa ihren sozialen Einfluß mißbrauchen, handeln aus reineren Beweggründen.

Über die spanischen Wahlen werden wir rasch dahingleiten, da die iberische Wahlkorruption die genügend bekannten Methoden anwendet: gefälschte Listen, Willkürlichkeiten der Wahlvorsteher, Abstimmung für Tote und Abwesende, Urnen mit doppelten Böden, falsche Zählungen, von Schlägereien begleiteter Umsturz und Brand der Wahlkästen, Bestechung, gelegentliche Eingriffe der Banditen, wenn das im voraus feststehende Ergebnis nicht anders zu erreichen ist, Schwierigkeit für den unerwünschten Gewählten, seinen Sitz einzunehmen, da die Wahlprüfung von Mitgliedern der Parteimehrheit vorgenommen wird. Unerwünscht sind diejenigen Personen, die bei den Verhandlungen vor den Wahlen zwischen den Führern der gegnerischen Parteien mit dem Ministerium über das zukünftige Wahlergebnis nicht als Kandidaten anerkannt wurden; das Ministerium überläßt ihnen nämlich großmütig ein Viertel bis zu einem Drittel aller Sitze, so daß die politische Bühne in Madrid die Komödie des Kampfes zwischen Regierung und Opposition aufführen kann. Die einflußreichsten Abgeordneten sind Advokaten und Beamte; ohne sie würde kein Gesetz verabschiedet werden können, da die meisten Abgeordneten ungebildet sind. Die siegreiche Partei verteilt den größten Teil der Staatsstellen unter ihre Anhänger, welche ihre Amtszeit zu ihrer Bereicherung benutzen. Die Beamten der besiegten Partei, los cesantes, treten zurück und treiben in den Kaffeehäusern der Puerta del Sol ihr Wesen. In der Kammer herrscht, wie nicht anders zu erwarten ist, die strengste Unterordnung unter die Befehle der Regierung. Die Gesetze werden in ihrer Mehrzahl debattelos bewilligt, und die an gewissen Tagen gehaltenen Reden sind weniger politisch als ästhetisch bemerkenswert.[1] Nur dann lehnt sich der diätenlose Abgeordnete auf, wenn er mit dem

verwertet hat. Folgendes Urteil des früheren konservativen Ministerpräsidenten Maura sei angeführt: „It is traditional in Spain that public power is neither desired nor exercised in order to protect right, ensure justice, encourage culture, foment prosperity and guide the life of the people . . . Beneath the false frame of the Constitution there is a big Cacique (der Ministerpräsident) . . . distributor of the spoils. The fight to obtain possession of this instrument of predominance with a view to subjugate the other parties is the sole and common vocation of political bodies.“ Die vor nichts zurückschreckende Gesinnung des Kaziken wird mit fast denselben Worten wie die des Boss geschildert: „If people oppose, the Press will slander them, their actions at law will be lost, and all kinds of administrative persecution will be brought to bear against them, until they submit, or emigrate, or die . . . If the provincial Governor refuse to sanction arbitrary action, he will be removed, the judge transferred, the municipel officer dismissed.“ S. 27 f. Maura suchte das Übel auszurotten durch die Zwangsabstimmung und die Reform der Lokalverwaltung (vergl. über diese Posada. Evolución legislativa del Regimen local en España. 1910. Siehe auch Vorrede, besonders S. XIV), ohne Erfolg.

[1] Ich habe Parlamentsverhandlungen in Berlin, Wien, Bern, Paris, London, Rom, Washington beigewohnt und nirgendwo so große Rhetoren gehört, wie in den spanischen Cortes. Ich sage Rhetoren, nicht Redner, ich habe noch Gladstone bewundern können.

vom Minister freiwillig Gewährten nicht zufrieden ist, und sein Groll macht sich in Interpellationen Luft.

Weshalb die beiden Parteien miteinander abwechseln, diese Frage ist leicht zu beantworten. Erstens ist es, wie schon erwähnt, zwischen den dynastischen Parteien so abgemacht, und zweitens herrscht in Spanien ein König, der Ministerien einsetzt und absetzt. Wie er das in einem Lande mit parlamentarischer Kabinettsregierung kann, diese Frage wird wohl nicht mehr gestellt werden, denn die Gründe haben wir bei der Darstellung der ungarischen und rumänischen kennengelernt. Der König wird in erster Linie durch Rücksichten auf die Erhaltung seiner Dynastie bestimmt; je kräftiger er die Interessen des Landes wahrnimmt, um so fester steht sie, auch hat er zu beachten, daß die mächtigsten sozialen Kräfte Spaniens Heer und Klerus sind. Auf das Heer rechnen die Monarchisten zum Schutze, die Republikaner zum Sturze des Thrones.[1] Jede Revolution hat als Patron einen Marschall gehabt.

Sobald der König ein Ministerium entlassen hat, werden Gouverneure, Polizeipräsidenten, Bürgermeister aus der Partei ernannt, die nun über Spanien regieren soll. Haben diese sich eingelebt, dann finden (ein Vierteljahr bis ein Halbjahr später) die Wahlen statt, welche die regierende Partei mit großer Mehrheit in das Parlament einziehen lassen.

Die parlamentarischen Zustände Portugals sind den spanischen so ähnlich, daß ein kurzer Bericht über sie hier angereiht werden soll; die ausführliche Wiederholung des mehrmals Dargestellten würde den Raum ungebührlich in Anspruch nehmen und den Leser ermüden. Zwei Parteien, die 1879/80, einige Jahre später als in Spanien, erscheinen und die Regierung einander friedlich abtreten. Wenn die herrschende einige Jahre für sich gesorgt hat und bemerkt, daß sie unbeliebt geworden ist, überreicht sie das Zepter der anderen, die sich durch die hinreichend bekannten Wahlmethoden eine sichere Mehrheit verschafft; einige Male sind außerparlamentarische Ministerien vorgekommen. Vorhanden sind Kaziken und Geschäftspolitiker, die im Jahre 1892 den Staatsbankerott zustande brachten. Die Politik übt dieselbe ungesunde Anziehungskraft auf die Intelligenz, wie in Rumänien, aus. Dieselbe soziale Basis wie in Spanien: die große Masse des Volkes ist arm und unwissend, nur ein Fünftel kann lesen und schreiben. Ein tiefgehender Unterschied: die Schwäche des Königtums und dann seine Beseitigung.

Doch genügend ist dargelegt worden, daß die beherrschenden Züge in dem Parlamentarismus der vier Länder jene sind, die wir am Anfang

[1] Belehrend waren der Zusammenbruch des liberalen Kabinetts im Juni 1917 infolge der Unzufriedenheit der Offiziere und das Ergebnis der freien Wahlen im Spätwinter 1918.

dieses Teiles erwähnten: ihre Ohnmacht, ein Parlament nach ihrem Ebenbilde zu schaffen, und die Ohnmacht der Parlamente, Regierungen frei zu ernennen und zu beherrschen. Daher kommen wir nicht darauf zurück, sondern schließen unsere Betrachtung mit einer allgemein richtigen, treffenden Bemerkung Posadas über Spanien, die den Unterschied der rechtlichen und politischen Betrachtung staatlicher Verhältnisse gut veranschaulicht. Er schreibt: „Spanien hat das Äußere einer repräsentativen Regierungsform; keine Einzelheit fehlt daran: allgemeines Stimmrecht, Selbstverwaltung, gesetzgebende Kammern, Ministerialregierung, politische Parteien. Costa aber behauptet, daß die tatsächliche heutige Regierungsform Spaniens eine „Nabobsoligarchie" sei, gestützt auf eine unüberwindliche Gleichgültigkeit des Volkes und bestimmt durch eine spontane Organisation von geschäftsmäßigen Politikern, welche die Politik ausbeuten, alle Ressorts der Verwaltung an sich reißen und damit beginnen, daß sie das Stimmrecht an seiner Quelle verfälschen, das Gemeindeleben nach ihrem Belieben beherrschen und den Führern des Parlamentes Vorschriften machen."[1]

2. Italien und Frankreich

Die bisherige Untersuchung hat immer wieder ergeben, daß die Kabinettsregierung eines Landes ihr Gepräge von seinem Parteiwesen empfängt. Das Parteiwesen aber ist eine aus mehreren Elementen zusammengesetzte Größe. Die wichtigsten sind erstens die Vielheit der Parteien, zweitens die Zahl, Überzeugungskraft, Organisation, Disziplin, Wohlhabenheit ihrer Anhänger, drittens das soziale Verhältnis der zur Partei Verbundenen zu dem nicht organisierten Teile der Wähler, so daß eine aus weniger Personen bestehende Partei eine große Macht ausüben kann, wenn eine tiefe Bildungs- und Vermögenskluft sie von der nicht organisierten Bevölkerung trennt. In dem übrigen Teile Westeuropas und in Nordeuropa fehlen nicht die schroffen sozialen Gegensätze, die wir vorher kennengelernt, aber sie haben nicht dieselben Wirkungen wie in den eben betrachteten Ländern. Auch die unteren Klassen haben sich hier zusammengeschlossen, und die Überzeugungskraft, Disziplin, Organisation und Zahl ihrer Anhänger übertrifft häufig diejenigen der oberen Klassen. Daher gewinnt die Vielheit der Parteien eine ausschlaggebende Bedeutung.

So werden wir den Schlüssel zum Verständnis des eigentümlichen Charakters der Kabinettsregierung in **Italien** durch eine hierauf bezügliche Vergleichung mit der Zahl der Parteien in Ungarn, Rumänien

[1] Jahrbuch des öffentlichen Rechtes, S. 449.

und Spanien zu gewinnen suchen. In Ungarn eine herrschende Partei neben mehreren schwächeren Nebenparteien, in Rumänien zwei herrschende Parteien, in Spanien zwei herrschende Parteien, denen mehrere regierungsunfähige gegenüberstehen. Es sind geschlossene starke Parteien, selbst in Spanien sind sie es. Ihre programmatischen Unterschiede fallen weniger stark ins Gewicht. Ihre Schwäche besteht darin, daß sie eine Gewaltherrschaft ausüben, welche die Ursache der Macht der Krone ist.

In Italien ist die Zahl der Parteien[1] größer als in Rumänien und Ungarn, sie ist ebenso groß wie in Spanien. Auch in Italien hatten vor dem Kriege die programmatischen Unterschiede geringe Bedeutung, wenn man von den Sozialisten und Republikanern absah. Die Republikaner waren vor dem Kriege hauptsächlich in dem ehemaligen Kirchenstaate vertreten; sie hatten im Jahre 1912 gegen 1909 abgenommen. Ein Viertel aller Stimmen war im gleichen Jahre für die Sozialisten abgegeben worden, wobei zu beachten ist, daß nur die Hälfte aller Wähler abgestimmt hatte und angenommen werden darf, daß die Sozialisten fast vollständig an der Urne erschienen waren. Die Hauptsitze ihrer Partei lagen in den industriereichen Gegenden: in Piemont, Ligurien, Teilen der Emilia, dann in den großen Industriestädten, z. B. Mailand. Aber selbst sie hatten sich dem Zerbröckelungsprozeß nicht entziehen können, sie waren nun in offizielle und reformierte gespalten. Auch die Radikalen hatten zugenommen; übrigens waren sie eine monarchische Partei und zeigten dieselben Risse wie die anderen Parteien. Den Katholiken hatten die Wahlen von 1912 ebenfalls genützt; sie waren jedoch keine unbedingten Gegner der Monarchie, wie zuweilen angenommen wird, außerdem ebensowenig einig wie die anderen.[2] Zuweilen vereinigten sich die Gruppen

[1] Über die Entwicklung der italienischen Parteien bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre Dominico Zanichelli, Les Partis Politiques en Italie. Revue de Droit Public, vol. VII, 1897. Er kam wie andere zu dem Ergebnis: „Il n'existe pas de partis politiques, à proprement parler, ni dans la Chambre, ni dans le pays." Tendenzen seien vorhanden, die sich aber in allen Parteien fänden (Imperialismus oder innere Reform? Versöhnung mit dem Papsttum oder nicht?): „En somme tandisqu'on aperçoit clairement les diverses tendaces, on ne voit pas bien comment elles pourraient, rebus sic stantibus, servir à la formation des partis." Das Gesamturteil in dem späteren Werke von Paul Penciolelli (Le gouvernement parlementaire et la lutte des partis en Italie, 1911) ist wenig davon verschieden. Ernest Leménon, Revue Politique et Parlementaire, 1913): „Tous les partis ont le même programme"; nur über Tripolis und die religiöse Frage seien die Meinungen verschieden. Er führt dafür auch das Urteil von Nitti an. „Confusion parlementaire dans un pays sans politique — la droite, la gauche n'étant plus que des noms sans contenu, les mêmes hommes s'unissent et se désunissent selon les circonstances — les antipathies locales, les traditions du passé, les incompatibilités de tempérament font dans la Chambre les partis politiques plus que les idées et les programmes."

[2] Bekanntlich hatte der Papst den Katholiken das Wählen verboten, weil es die Anerkennung der Ereignisse von 1859 bis 1870 einschließe. Später wurde es ihnen gestattet, falls einer der Kandidaten ein entschiedener Kirchenfeind sei und aus Mangel an einem geeigneten Gegner auf den Sieg hoffen dürfe.

vorübergehend: im Jahre 1900 die extremen Parteien, im Jahre 1904 alle Parteien gegen die Sozialisten. Während das nicht lange vorher eingeführte erweiterte Wahlrecht allen diesen Parteien mit Ausnahme der Republikaner erhebliche Vorteile gebracht hatte, sahen mehrere Gruppen, welche die Zeitungen mit dem Sammelnamen Konstitutionelle zusammenfaßten und deren einzelne Fraktionen auseinanderzuhalten für uns zwecklos wäre, ihre Reihen erheblich gelichtet; man bezifferte ihre Verluste auf etwa 70 Mandate.[1] Jedenfalls waren sie es, auf deren Beistand eine erhaltende Politik vorzugsweise rechnen mußte. Eine konservative Partei im strengen Sinne, etwa wie sie bis 1848 bestand, gab es nicht mehr.

Wir haben folglich hier ein ganz anderes Bild vor uns, als wir in Spanien, Rumänien und im herkömmlichen Lauf der Dinge in Ungarn kennengelernt haben. Die oppositionellen Parteien haben nach der Wahl gewonnen, und diejenige Partei, die wir als die erhaltende bezeichnen wollen, hat verloren. Sie war nicht einig, nicht stark, sie zerfiel in verschiedene zusammenhanglose, schillernde, nur durch die Sammlung um kleine und größere Führer verbundene Gruppen. Dagegen hatten die Sozialisten und Republikaner starke Organisationen mit Zentralausschüssen, Parteitagen, offiziellen Parteizeitungen geschaffen, und die Katholiken wurden von außen einheitlich geleitet. Diesen drei Parteien fehlte nicht der programmatische Halt, während auf die Konstitutionellen das boshafte Wort zutrifft, das Majorescu für die rumänischen Parteien geprägt hat: Man müsse der konservativen Partei beitreten, um liberale Politik zu treiben, und der liberalen Partei angehören, um konservativ zu bleiben. Jedoch durfte man sich auch die Kluft zwischen links und rechts in Italien nicht zu tief vorstellen. Der Antiklerikalismus war der hauptsächliche Daseinsgrund sowohl der Republikaner als auch der Sozialisten und Radikalen, wenn es auch auf den äußersten Flügeln fanatische republikanische und sozialistische Doktrinäre gab. Weshalb diese Gleichgültigkeit gegen politische Ideen und Grundsätze? Der offen zutage liegende Grund war dieser: Die italienischen Wählerschaften bildeten nicht die zur Entwicklung prinzipientreuer Abgeordneten nötige Umwelt. Lokale Vorteile, die der Abgeordnete durchzusetzen versprach, hatten einen

[1] Die folgende Statistik hat nur den Zweck, der Phantasie Schranken zu setzen. Denn wer einmal in Wahlstatistiken, wie sie von den Zeitungen überliefert werden, geblickt hat, kennt ihren Wert.

Parteien	Abgeordnetenzahl 1909	1912	Gewinn	Verlust
Liberale, Konstitutionelle	382	316	—	66
Republikaner	24	16	—	8
Sozialisten	41	79	38	—
Katholiken	16	35	19	—
Radikale	45	62	17	—
Summe	508	508	74	74

stärkeren Einfluß auf sie, als die großen nationalen Fragen; Links und Rechts standen bei den Wahlen nicht selten zusammen, um einen nützlichen Kandidaten durchzubringen. In den Wahlkreisen kommunaler Utilitarismus,[1] im Parlamente personaler Utilitarismus, wie wir noch sehen werden.

Wie entstanden unter diesen Umständen die Kabinette? Indem Männer, welche verschiedenen Gruppen und Parteien angehörten, zur Bildung eines Ministeriums zusammentraten; ihre Grundsätze bildeten sehr selten ein Hindernis. Männer, die sich noch gestern scharf bekämpften, saßen am folgenden Tage an derselben Beratungstafel zusammen. Um nur ein Beispiel für die Zusammenwürfelung italienischer Kabinette anzuführen, so bestand das Ministerium Luzzatti aus zwei Mitgliedern der sogenannten Rechten, einem des Zentrums, drei Giolittianern, einem der demokratischen Linken, zwei Radikalen und zwei Senatoren (dem Kriegs- und Marineminister). Über die Programme solcher Kabinette sagt Pencīolelli: „Ce n'est plus de la politique qu'on y trouve, c'est de l'acrobatie." Ihre Schicksale waren bisweilen operettenhaft. Vor einigen Jahren erhielt ein Ministerium ein Vertrauensvotum. Zwei doktrinäre Minister, welche der Partei angehörten, die gegen diese Erklärung gestimmt hatte, fanden sich veranlaßt, zurückzutreten. Der Stoß, den das Ministerium hierdurch erlitt, war so unwiderstehlich, daß das ganze, soeben mit einer Vertrauenserklärung beehrte Kabinett zusammenbrach. An gleichen und ähnlichen der Tragikomödie angehörigen Fällen war Italien nicht arm. Ohne daß einer der in der Parlamentspraxis bekannten Gründe zum Rücktritt vorgelegen hätte, zog sich Giolitti 1893 und 1905 zurück, Crispi 1896, Pelloux 1900, Sonnino 1910. Und neue Ministerien bilden sich aus den Trümmern der eben geschlagenen: so 1873, 1877, 1881, 1883, 1885.

Mehr noch als diese neue Erscheinung fesselt unseren Blick eine schon bekannte: auch Italien gehörte zu den Ländern mit „konstitutionell"-parlamentarischer Kabinettsregierung. Dem König fiel eine entscheidende Rolle bei der Bildung der Kabinette zu, denn gewöhnlich war die geschlossene Opposition unauffindbar, die der Krone ihren Führer zum Premier hätte vorschlagen können.[2] Aus diesem Grunde würden die italieni-

[1] „Ora regna in Italia una oligarchia di qualque centinaio di deputati più efficaci, intesi a conservarsi la benevolenza d'altrettante oligarchie locali, ed a questo patto condizionare il loro voto ... Qui ora i deputati non discorrono più che rarissimamente ai loro elettori in pubblico d'interessi publici, neppure nel periodo elettorale ... Lo studio degli interessi minimi toglie il tempo a studiare per l'interesse publico." Turiello, Governo e Governati, 1889, S. 327. So schon vor dreißig Jahren.

[2] Die Parteien seien so schlecht organisiert und unterschieden sich so wenig voneinander, wenn man die äußersten ausnähme, sagt Penciolelli, „qui'il est presque impossible d'indiquer le côté de la chambre vers lequel il faut se tourner pour trouver un groupe capable de présenter la majorité nécessaire à la vie durable d'un cabinet. C'est ce qui

schen Könige ihre Macht sehr weit haben ausdehnen können, wenn sie die günstige Gelegenheit hätten benutzen wollen. Davon wurden Humbert und Viktor Emanuel III. vielleicht durch die Erinnerung an den Ursprung des italienischen Königshauses abgehalten. „Die Umstände zwangen ihn (Viktor Emanuel II.), sich an die Spitze der freiheitlichen Bewegung zu stellen ... (was) ihm die italienische Krone einbrachte.“ [1] Hiermit hängt es wahrscheinlich auch zusammen, daß die Könige von Italien nie von dem ihnen zustehenden Veto Gebrauch gemacht hatten. An Aufforderungen, sie möchten kräftiger in das Parteigetriebe eingreifen, hatte es nicht gefehlt, [2] und zweifellos würden sie damit sowohl ihrer Dynastie als ihrem Lande mehr als durch das bequeme und populäre Geschehenlassen genützt haben. Auch waren ihnen die Mittel nicht versagt, um ihren Einfluß zur Geltung zu bringen. In Italien besteht neben dem Kabinettsrat kein Ministerrat, und der König nimmt an den Kabinettssitzungen teil, jedoch leitet er sie nur dann, wenn außergewöhnlich wichtige Angelegenheiten auf der Tagesordnung stehen.[3] Seine Stellung ist folglich von der des englischen grundverschieden. Er könne nicht nur ermutigen und mäßigen, schrieb Dupriez, er habe verschiedene Male den Vorschlägen des Kabinetts die Zustimmung verweigert. Besonders auf dem Gebiete der auswärtigen Politik „sah man die Monarchen kühn die Initiative ergreifen und ihren Willen durchsetzen“.[4] Viktor Emanuel II. hat auch dreimal, 1859, 1864, 1867, das Ministerium entlassen. Freilich in dem verflossenen Vierteljahrhundert scheinen sie immer mehr die Regierung dem Kabinette überlassen zu haben. Sie befanden sich aber nicht in der staatsrechtlichen oder tatsächlichen Stellung der Könige von Rumänien und Spanien, sie leiten ihre Rechte aus der vom Fürsten im Jahre 1848 erlassenen Verfassung des Königreichs Sardinien her, die 1861 auf das Königreich Italien übertragen wurde. Jene Verfassung aber wurde vom König nach dem Vorbilde der bourbonischen Charte erlassen.

Wir müssen nun zu einem Punkte zurückkehren, auf den wir im Interesse einer zusammenhängenden Darstellung nicht eingehen konnten.

explique la très-grande influence que peuvent avoir les souverains dans ce pays. Bagehot n'aurait pu écrire pour l'Italie que la couronne n'est pas nécessaire dans un gouvernement parlementaire ... En outre le roi a une influence très-grande due au prestige historique de la dynastie qui fonda l'unité ... Le roi se renseigne auprès des personnages politiques les plus élèves. Mais les combinaisons s'ouvrent au roi aussi nombreuses que fragiles.“ S. 49/50.

[1] Dupriez, Les Ministres, 1892, I, 281.

[2] „Talvolta, nelle gravi difficoltà del paese più che l'eccesso è a temersi il difetto d'azione nel capo dello Stato.“ A. Majorana, Del Parlamentarismo, 1885, S. 117. P. D. Fischer, Italien und die Italiener am Ende des 19. Jahrhunderts, 1899, erwähnt S. 141 f., daß Marselli eine stärkere Kommandogewalt des Königs forderte.

[3] Dupriez, I, 289.

[4] Dupriez, I, 296.

Weshalb zogen sich italienische Ministerien ohne die bekannten zwingenden parlamentarischen Gründe zurück? Antwort: aus Furcht vor der „kaleidoskopartigen" Mehrheitsbildung[1] des italienischen Parlamentes. Das Unerwartete trat so oft ein, daß ein innerparlamentarisches Ereignis, wie die Abschwenkung einer Gruppe bei einer Abstimmung, oder ein außerparlamentarisches, für welches eine noch so entfernte ministerielle Verantwortlichkeit von seinen Feinden hätte hergestellt werden können, ja hier und da fast eine Laune, den Minister veranlaßten, dem mehr oder minder wahrscheinlichen offenen Sturze zuvorzukommen. Die Erklärung dieser Tatsache ist aber unmöglich, ohne das Verhältnis der Abgeordneten zum Kabinette darzulegen. Es war rein kaufmännischer Natur. Der Abgeordnete unterstützte den Minister, solange er von ihm auf einen Nutzen für seinen Wahlkreis, für einzelne Wähler und sich selbst oder auf die Abwendung eines Schadens von denselben Personen und Personenkreisen rechnete. Vorteile dieser Art waren z. B.: die Verlegung eines Bataillons Infanterie in ein Städtchen, ein Tabakladen, ein Amt, Staatsaufträge, Lieferungen, Orden und Titel, Versetzung eines Beamten, Bestehen einer Prüfung; ein Schaden war z. B.: ein gegen einen Parteifreund drohender oder schwebender Prozeß; er sollte daher nicht angestrengt oder zugunsten des Wählers entschieden werden.[2]

Hier empfiehlt es sich, einen Augenblick zu verweilen, denn es eröffnet sich der Blick auf einen anderen Unterschied zwischen der parlamentarischen Kabinettsregierung Italiens und derjenigen Rumäniens und Spaniens. In diesen Staaten nimmt die siegende Partei sofort von der ganzen Beute Besitz. In Italien tut sie es nicht. Dieses Reich war durch den Anschluß verschiedener Staaten aneinander entstanden; in mehreren war ein dem mitteleuropäischen Beamtentum ähnliches vorhanden gewesen; als Italien so zusammengeschweißt war, daß eine Partei-

[1] Auch dieses giftige Wort ist (wie die „programmatische Akrobatik") italienischen Ursprungs: „In Italia il parlamento è un caleidoscopio: ad ogni tratto le maggioranze si spostano, i partiti si rimpastano, ed i pettigolezzi infimi, elevati al grado di quistioni di Stato, determinano la caduta e la nuova formazione dei gabinetti." Manfredi Siotto Pintor, Il sistema parlamentare rappresentativo, 1895, S. 8.

[2] Marco Minghetti, I Partiti Politici e la Ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione, 1881. Minghetti hat diesen Krebs des italienischen Staates zuerst ausführlich beschrieben, aber andere (de Sanctis, Corte, La Cava) waren ihm, wie er selbst ausführt, in der Diagnose vorangegangen. Er weist auf eine besonders gefährliche Form dieses Übels hin: die Advokaten können die Richter befördern, wenn ihre Prozesse gefördert werden. Sie sollten deshalb auch nicht Minister werden dürfen. S. 138 und 321. Die Erlangung solcher Vorteile erfordert Briefe und Besuche der Abgeordneten bei den Ministern, weshalb Turiello sagt: „La vita politica si fa quasi tutta per via di visite o di lettere ... ora si lavora più nelle anticamere ministeriali che nella camera degli uomini politici nostri." A. a. O., S. 327. Was der Deputierte erlangen soll, sagt er uns S. 328. „Il deputato deve trovare impieghi, far vincere cause penali e civili, facilitare esami, e procurare sussidii e pensioni di grazia ... favorire ed ostacolare appalti e contratti sia publici che privati. Deve far liberare carcerati, rimuovere e far punire impiegati, ottenere stradi, ponti, offici.

herrschaft, wie in den genannten Staaten, hätte aufgerichtet werden können, begannen Parteiverfall, Gruppenverfall und Zusammenbruch der Ministerien; der Wechsel wurde das Bleibende in der Kabinette Flucht. In Atome zerbröckelnde politische Moleküle konnten nicht das Fundament eines Parteibeutesystems werden, die Beute mußte den Individuen zufallen.[1]

Über welche Mittel verfügten die Abgeordneten, um jene Vorteile zu erlangen und jene Nachteile abzuwenden? Ihnen stand die legislative Initiative zu, deren sich viele bedienten. Mit diesem Mittel konnte der Deputierte seinen Schützlingen direkt nützen. Aber die indirekten oder mit direkten Methoden gemischten wurden wohl häufiger angewandt; unter den indirekten sind solche zu verstehen, die den Minister durch eine Aussicht auf eine Unannehmlichkeit zum Nachgeben bestimmen. Das Parlament zerfiel in eine Anzahl Kommissionen (einige Jahre vor dem Kriege waren es 91), deren Berichterstatter[2] eine den Ministern sehr gefährliche Autorität beanspruchten; sie wurden auch zur Erpressung von Gefälligkeiten benutzt. Am gefährlichsten war der Berichterstatter der Budgetkommission, zudem die Abgeordneten das Recht hatten, die Ausgaben und Einnahmen unbeschränkt zu erhöhen und herabzusetzen, folglich auch die direkten Methoden anwenden konnten. Hier war ein sehr fruchtbarer Boden für Handelsgeschäfte.[3] Dem Minister blieb oft nur die Wahl zwischen Rücktritt oder Gewährung von lokalen und provinziellen Trinkgeldern.

Endlich hatte der Abgeordnete das wichtige Recht, die Verwaltung der Minister zu kontrollieren. Von diesem Rechte, auf das kein Parlament verzichten kann, machen unreife Parlamente einen falschen Gebrauch. Der Minister ist es, der verwalten soll, nicht die Kammer; deshalb darf sie ihn in dieser Tätigkeit nicht behindern, sie soll nicht, um das bekannte Wort anzuführen, „diriger au lieu de conseiller, exécuter au lieu de contrôler". Indem sie in diesen Irrtum verfällt, raubt sie ihm die Schaffenslust und zwingt zu jenen schwerfälligen Geschäftsformen, die sie dann als Bureaukratismus brandmarkt. Von ihrem Rechte machte die italienische Kammer, wie einsichtige Italiener immer wieder beklagt haben, einen

[1] Majorana unterscheidet schon zwischen „ingerenza dei partiti da quale degli individui. Questa si ha nel fatto di Tizio per Tizio o per i suoi elettori, ed arriva alla corruzione maggiore che è l'affarismo. Quella si ha quando il partito trasformandosi in consorteria, eccede in potere per gratificare i suoi adepti ed opprimere gli altri." S. 48.

[2] (Les ministres) doivent partager la direction des débats avec le rapporteur d'une commission qui, naturellament jaloux de son influence personelle, est pour eux moins un auxiliaire qu'un rival et qui parfois convoite même quelque portefeuille. Dupriez, I, 312.

[3] Fischer erwähnt, daß eine Vorlage über 165 Millionen Lire durch lokale Interessenbegehrlichkeit während der Beratung auf 225 Millionen anschwoll. Bekanntlich hat Léon Say gesagt, die Parlamente hätten drei Leidenschaften: Erhöhung der Ausgaben, Verminderung der Steuern und Vermehrung der öffentlichen Arbeiten.

gemeinschädlichen Gebrauch;[1] er war um so gefährlicher, als der Abgeordnete keiner Parteidisziplin unterlag und der Minister nicht auf die sichere Unterstützung durch eine Partei rechnen konnte. Er saß gleichsam dauernd auf der Anklagebank; ihm fehlte, solange das Parlament tagte, die Zeit und die Stimmung, sein Fach zu verwalten; er war jeden Augenblick eines Tadels oder einer Mißtrauenserklärung gewärtig. Zur Ausübung seines Rechtes bediente sich der Abgeordnete vorzugsweise der Interpellation. Während sie in England selten ist und scharf zwischen Frage und Interpellation unterschieden wird, war sie in Italien häufig; während dort Vorkehrungen getroffen sind, damit die erste Hitze verrauchen kann, fehlten sie hier; während in England die Debatte gewöhnlich nicht mit einer Tagesordnung abschließt, herrschte in Italien diese Form des Tadels und der Mißtrauenserklärung vor. Der Minister forderte eine Vertrauenserklärung und wählte gewöhnlich aus verschiedenen Tagesordnungen, die dem Parlamente vorlagen, diejenige aus, von der er sein Verbleiben im Amte abhängig machte.

Auch konnte der Abgeordnete eine politische Untersuchung beantragen; obwohl sie in der Verfassung nicht erwähnt wird, hatte sie sich eingebürgert.[2]

Zur Erklärung der unsicheren Stellung italienischer Minister, die ihre Widerstandskraft gegen individuelle und lokale Zumutungen lähmte, müssen wir schließlich noch folgende Tatsache hinzufügen. Während das britische Parlament nicht jede Niederlage bei Abstimmungen über Gesetzesvorlagen als Grund zum Rücktritt der Ministers oder des Kabinetts betrachtet, führte im italienischen jede ungünstige Abstimmung den Rücktritt des Ministers und nicht selten denjenigen des ganzen Kabinetts herbei.[3]

[1] Majorana nennt die Kontrolle „minuto, incessante, opprimente". R. Cardon rügt un sindacato meschino, incessante, puerile talvolta, „di guisa che il Gabinetto non ha la menoma libertà d'azione ed è sempre in sul defendersi contro ogni sorte d'interrogazioni... la frequenza di tali casi oltre che fa perdere un tempo prezioso, snerva l'autorità governativa". Del governo nella monarchia costituzionale. 1882, S. 132.

[2] Es wurde behauptet, zu ihr nehme man wohl nur seine Zuflucht, wenn weder Parlament noch Ministerium eine Angelegenheit in Angriff zu nehmen gedächten.

[3] Im November 1897 wurde ein die Beförderung einer Offiziersklasse regelnder Satz mit zwei Stimmen Mehrheit abgelehnt. Der Kriegsminister gab seine Entlassung und am folgenden Tage das ganze Ministerium Rudini. Nach vierzehn Tagen wurde es wieder zusammengeleimt. „Ein ganz unerheblicher, für die Interessen des Landes gleichgültiger Anlaß genügt, um in der Leitung von Ressorts, die durchaus Stetigkeit in der Handhabung der Geschäfte erfordern, im Unterricht, in der Landwirtschaft, in den öffentlichen Arbeiten einen Wechsel der Inhaber herbeizuführen." Fischer, a. a. O., S. 65. „Die Leichtigkeit, ein Ministerium zu Fall bringen zu können, erhöht die Lust dazu; sie fordert nicht bloß die grundsätzlichen Gegner des gerade am Ruder befindlichen Staatsmannes, sondern auch den persönlichen Ehrgeiz jedes Unbefriedigten, die Rachsucht jedes Zurückgesetzten geradezu zu unerwarteten Überfällen heraus, und sie gewährt der dem italienischen Temperament tief eingewurzelten Neigung zur Intrige, zum Minieren, zur Überlistung des Gegners ein ausgedehntes Aktionsfeld." Fischer, S. 116.

So hatte sich in Italien neben der konstitutionellen eine „umgekehrte" parlamentarische Kabinettsregierung herausgebildet. Die Abgeordneten verwalteten und die Minister sorgten für die nötigen Gesetze. Ja, sie durften ungehindert Gesetze geben, die kein Interesse verletzten, vorausgesetzt, daß die Abgeordneten zufrieden waren. Wenn sie nicht zufrieden waren, „(le ministère) en est réduit à mendier . . . l'appui des députés, en distribuant à leurs protégés les places et les faveurs gouvernementales".[1]

Die Folge dieser Regierungsunart, die mehr einer parlamentarischen Regierung als einer Kabinettsregierung gleicht, für die Landeswohlfahrt schildert Fischer mit folgenden Worten: „Die Aktion der Staatsgewalt wird daher als erstes und unerläßlichstes Ziel auf die Gewinnung und Erhaltung der Kammermehrheit gerichtet; es werden nur Maßregeln vorgelegt, die mit diesem Ziel vereinbar erscheinen; Schritte, denen die Mehrheit voraussichtlich abgeneigt ist, unterbleiben von vornherein, obgleich sie im Interesse des Landes nützlich, ja vielleicht notwendig sein mögen . . . Der schnelle Wechsel, den die Abhängigkeit der Minister von den Abstimmungen der Kammer nach sich zieht, hat . . . ferner ebenso häufige als namhafte Schwankungen zur Folge . . . Das Übergewicht der politischen Seite im Ministeramt zeigt sich auch darin, daß bei der Auswahl der Minister das Hauptgewicht auf den Einfluß gelegt wird, den sie im Parlament besitzen, und daß die technische Befähigung[2] für das besondere Ressort gegen diesen Gesichtspunkt völlig in den Hintergrund tritt. Je nach der Konstellation der Parteien, oder vielmehr, da es eigentliche politische Parteien in der Kammer kaum noch gibt, nach der jeweiligen Gruppierung der politischen Gefolgschaften werden die Ministerien ohne Rücksicht auf die administrative Qualifikation der Mitglieder gebildet . . . Für die technischen Aufgaben des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten sind ein Jurist wie Zanardelli, ein Finanzier wie Branca und ein Fahrradfabrikant wie Prinetti für gleich befähigt erachtet

[1] Dupriez, I, 305. Der Staatsminister a. D. Dr. Dernburg stellt im Berliner Tageblatt (Nr. 229, 6. Mai 1917) dem Elend, mit dem die Minister des Deutschen Reiches „sich von Fall zu Fall Parteimehrheiten zusammensuchen müssen", die Vorteile eines parlamentarischen Systems gegenüber, „gegründet auf fester Mehrheit". Der Staatsminister scheint zu glauben, daß alle parlamentarischen Kabinette auf feste Mehrheiten gegründet seien und daß das Betteln in parlamentarisch regierten Staaten nicht vorkomme.

[2] Es könnte scheinen, daß die technische Befähigung nur der Deutsche als Vorbedingung für die Bekleidung einer Ministerstelle als notwendig erachte. Dies wäre irrig. Minghetti sagte schon in dem 1881 erschienenen erwähnten Werke: „Al nostro tempo ogni publico servigio tende a diventare scientifico e tecnico. Oro la forma parlamentare e il governo di partito sono l'antitesi di questo principio. Imperochè nella scelta di un ministro più che della competenza si dee tener conto delle opinioni politiche che ella professa." S. 78. Auf diesen Gesichtspunkt kommt er noch einmal zurück. Auch der Amerikaner A. Lawrence Lowell hat neuerdings in seinem 1913 erschienenen Werke „Public Opinion and Popular Government" auf die Bedeutung der technischen Befähigung hingewiesen.

worden ...[1] Auf diese Weise ergänzen sich die italienischen Minister fast ausschließlich aus Männern, die sich nach vorgängiger Laufbahn als Advokaten, Journalisten, Professoren oder Ingenieure im Parlament zu Berufspolitikern herangebildet haben."[2]

Bejammernswert war infolge dieser Zustände die Lage des italienischen Staatsbeamten. Er war nicht nur abhängig von den Ministern, denen er bei den Wahlen die niedrigsten Dienste leisten mußte, sondern auch von den Deputierten, den Herren der Minister, die in allen romanischen, urteilslos nach dem französischen Vorbilde eingerichteten Staaten einerseits eine große Macht in ihrer Hand vereinigen und anderseits wegen ihrer Unfreiheit nach dem Worte von L. Ferraris dazu verdammt sind, sich wie Seiltänzer auf dem straffen Seil im Gleichgewicht zu erhalten. Das Gleichgewicht aber ist häufig nur durch die Opferung der Beamten erreichbar.[3]

Wer nach den Ursachen forscht, welche diese Travestie der parlamentarischen Kabinettsregierung bewirkt haben, erhält stets folgende Antwort. Nachdem im Jahre 1876 die Einheit Italiens vollendet und das finanzielle Gleichgewicht hergestellt war, wurden die dem Norden und Mittelitalien entstammenden Männer gestürzt, wenn sie nicht freiwillig zurücktraten, die Männer, welche nach dem Tode Cavours sein Werk fortgesetzt hatten: die Lanza, Sella, Minghetti, Ricasoli, Farini. Ihre Stellen nahmen die Ratazzi und Depretis ein. Um sich in der Herrschaft zu erhalten, lieferte Depretis den Abgeordneten alle wirtschaftlichen Güter aus, über die der Staat verfügte. So verwandelte sich die Kabinettsregierung in eine Art

---

[1] Derselbe Verfasser betont: „Während in England die mangelnde berufsmäßige Vorbildung der Minister und der häufige Wechsel ihrer Personen dadurch erträglich gemacht wird, daß neben den parlamentarischen Unterstaatssekretären in jedem Ressort ein ständiger vorhanden ist, der, aus dem Berufsbeamtentum hervorgegangen, die Traditionen der Verwaltung in sich verkörpert und mit Autorität zur Geltung bringt, hat man die konstitutionelle Doktrin in Italien soweit getrieben, daß die Unterstaatssekretäre lediglich nach politischen Gesichtspunkten ernannt werden und mit den Ministern kommen und gehen."

[2] S. 64 f.

[3] „Le gouvernement... exige encore," schreibt Dupriez S. 339 f., „qu'ils (les fonctionnaires) mettent leur activité au service de ses intérêts politiques. Le ministre, maître absolu de ses subordonnés, trouve lui-même un maître dans chacun des députés qui l'appuient... Le fonctionnaire n'a plus seulement à craindre les volontés arbitraires d'un supérieur, ... il doit redouter encore les caprices des députés... les satrapes de leurs circonscriptions." Alle Versuche, den Beamten Sicherheit gegen die ministerielle Willkür durch eine der deutschen nachgebildeten Gesetzgebung zu gewähren, wurden vom Parlamente vereitelt. Und Errico Presutti (Lo Stato Parlamentare ed i suoi impiegati ammistrativi, 1899, S. 2) beklagt „la mancanza di giustizia, il prevalere in tutta la multiforme attività del favoritismo al punto che spesso non vi è soltanto ingiustizia, ma anche illegalità". Presutti beschränkt sein Urteil und seine Darstellung nicht auf Italien. F. Faure hebt in einem Aufsatze „Le Statut des Fonctionnaires" (Revue Politique et Parlementaire, vol. 54, 1907) hervor, daß die Lage der Beamten in Italien ebenso schlecht wie in Belgien und Frankreich sei und daß „la législation allemande sur la condition des fonctionnaires de l'Etat est un des plus remarquables que l'on puisse rencontrer".

parlamentarische Regierung; es löste sich die Partei in Gruppen auf, die Gruppen in Individuen. Diese Erklärung wird der Psycholog ungenügend finden. Er wird dem Depretisschen „Transformismus" nur die Bedeutung des Verführers zuerkennen,[1] die Ursache aber in dem Charakter des Italieners suchen: in seinem Drang nach Ungebundenheit, in seinem Bestreben, die eigene Persönlichkeit zur Geltung zu bringen, in seiner Habsucht und seinem ränkevollen Geiste, kurz in seinem egoistischen Individualismus,[2] der mit dem sozialen (es sollen alle wertvollen Gaben des Individuums zum Wohle des Ganzen entwickelt werden) nicht auf dieselbe Stufe gestellt werden darf. Diese Mitgift hatte das Wollen der Wähler und der Gewählten auf den Nutzen gerichtet, sie hatte die Programme der Parteien ausgehöhlt, so daß sie alle — mit Ausnahme derjenigen der extremen — gleich waren, sie bewirkten, daß bei den Wahlen zwar über die idealen Tagesfragen gesprochen, aber nach dem Vorteile für den Wahlkreis abgestimmt wurde, weshalb der Abgeordnete, „élu par une coalition d'éléments disparates ... n'est plus le représentant de certaines idées et de certains principes".[3] Nicht nur in Österreich suchte man solche Übel durch die Ausdehnung des Wahlrechts oder, wie in Spanien, durch die Zwangsabstimmung zu heben. Seit der französischen Revolution ist der französische Irrtum, durch „Formen des staatlichen Lebens" Wirkungen zu erzeugen, die nur durch eine innere Wandlung, durch große soziale Reformen, herbeigeführt werden können, zu einem europäischen geworden.[4]

Mit der italienischen ist die französische Kabinettsregierung so nahe verwandt, daß es genügt, das Ähnliche zu erwähnen und das Verschiedene hervorzuheben. Sie ist in Frankreich älter als in Italien, sie entwickelte sich schon unter der Restauration trotz der in der Verfassung liegenden

---

[1] Auch Leménon ist dieser Ansicht. „Le transformisme ... s'est fait naturellement, parceque la combinazione, la politique de transaction, est beaucoup plus dans le tempérament italien que la politique du combat."

[2] Diese psychologische Einschätzung ist in den verschiedensten Gedankenschattierungen nachweisbar. Es sei erinnert an Alfieris Wort, die Pflanze Mensch gedeihe nirgendwo so üppig wie in Italien (das jedenfalls für das menschliche Unkraut zutrifft), an Taines Ausspruch, der Italiener habe das Mittelalter übersprungen (man dürfte auch behaupten, nur wenige italienische Provinzen hätten die Zucht des aufgeklärten Absolutismus erfahren), an Turiello (Governo e Governati, I, 106): „L'Italiano, rimasto solo nell' Europa quattordici secoli senza la disciplina d'un Stato potente, sente sopra tutto limpido e chiaro in se il suo individuo e vuole farlo prevalere vistoso fuori di se."

[3] Dupriez, I, 305.

[4] M. Giotto Pintor z. B. tritt für die Erweiterung des Wahlrechtes mit folgender bombastischer Begründung ein: „Allargate la base dell' elezione, costringete la massa dei cittadini a prendersi parte, e nella massa gl'interessi singoli, le losche combinazioni affogheranno miseramente, e non potranno giammai prevalere. Noi non crediamo alla corruzione di tutto questo corpo elettorale." A. a. O., S. 33.

Hemmungen.[1] Die Kammern hatten, was die legislative Anregung betrifft, nur das Recht, den König, den die Charte ausschließlich mit der Initiative ausgestattet hatte, um den Erlaß bestimmter Gesetze zu bitten, und diese Urkunde verlieh ihnen die weiteren Befugnisse: Mitwirkung bei dem Erlaß der Gesetze, Bewilligung des Staatshaushaltsplanes, Anklage der Minister wegen „trahison et concussion" und Annahme von Bittschriften. Sie genügten nicht zur Erlangung der parlamentarischen Kabinettsregierung, welche ein großer Teil der politisch unfähigen Abgeordneten erstrebte. Denn die Bewilligung des Budgets kommt nur einmal im Jahre vor, seine Nichtannahme ist eine revolutionäre Handlung, die Ablehnung eines Gesetzentwurfes zum Zweck des Ministersturzes ein ungeeignetes Mittel und die Verantwortlichkeit der Minister war ausschließlich strafrechtlicher Natur. Was den Abgeordneten fehlte, war die rechtliche Möglichkeit, die Minister einer dauernden, aber nicht kleinlichen Beaufsichtigung zu unterwerfen, ihnen einen Tadel zu erteilen und ihr Mißtrauen auszusprechen. Sie verstehen es aber, ihre Rechte zu vermehren. Die Erwähnung der Adresse in der Charte gibt ihnen die Handhabe, um diese drei Mittel in Anspruch zu nehmen und so ihre Meinung über den Ministerrat einmal im Jahre bei der Antwort auf die Thronrede auszusprechen; aber die beabsichtigte Ausdehnung dieses Verfahrens mißlingt. Die Kammer hat nicht das Interpellationsrecht, aber die an sie gerichteten Bittschriften gestatten ihr, die Regierung zu kritisieren, und die Erörterung des Budgets gibt zu vielen Interpellationen Anlaß. Dagegen waren die Versuche, parlamentarische Untersuchungen einzuführen, schüchtern und selten. Mit diesen Waffen gelingt es, wenigstens eine „moralische" Verantwortlichkeit der Minister neben ihrer strafrechtlichen zur Anerkennung zu bringen, so daß sie vor der Unzufriedenheit der Kammer zurücktreten; freilich muß die Kammer ihnen ihr Mißfallen wiederholt zu erkennen geben. Sie betrachten sich als Minister des Königs.

Weshalb die Kabinettsregierung trotz dieses Reichtums der Führer an geistigen Hilfsmitteln nicht raschere Fortschritte machte, läßt sich hier nur andeuten. Es wirkten zusammen die Furcht vor der Revolution und die Verwerfung der Lehre von der Volkssouveränität der einen, die Erinnerung an die überragende Stellung des Königtums im Ancien Régime der anderen, nicht zum mindesten die Tatsache, daß die parlamentarische Regierung, ein englischer Import, sich in ihrem Heimatslande im Zeitalter Georgs III. und Georgs IV. befand. Zum vollen Verständnis dieser Periode muß man Benjamin Constant lesen, der für die Lehre von der parlamentarischen Regierung gewesen ist, was Montesquieu für den Grundsatz der Gewaltentrennung war. Dagegen blüht die Kabinetts-

[1] Vergl. das treffliche Werk von J. Barthélemy, Introduction du Régime Parlementaire en France, 1909.

regierung unter dem Julikönigtum rasch auf. Während der Regierung Ludwig Philipps sitzen auf dem Throne Englands der Bürgerkönig Wilhelm IV. und die jugendliche Königin Viktoria. Der französische Monarch verliert das ausschließliche Recht der Initiative, die erbliche Pairie wird abgeschafft, die Kammer bemächtigt sich des Interpellationsrechtes, die strafrechtliche Verantwortlichkeit wird zur politischen erweitert, die Kammer wird mächtiger, aber er bewahrt bedeutenden Einfluß, zudem er politisch begabt ist. Zugleich gedeiht die politische Korruption in einem erstaunlichen Grade; Hello schildert sie meisterhaft. Das Julikönigtum wird im Jahre 1848 beseitigt, und im folgenden Jahrzehnte berichtet, wie wir im ersten Kapitel ausführten, Duvergier de Hauranne, der Geschichtsschreiber des Parlamentarismus unter der Restauration, von der tiefen Mißachtung, in die er in Frankreich verfallen war.

Etwa zwei Jahrzehnte später hat er sich wieder von ihr erholt. Durch das Gesetz vom 25. Februar 1875 erhält die Kabinettsregierung eine rechtliche Grundlage; die Minister sollen den Kammern solidarisch und individuell verantwortlich sein. Allmählich bilden sich Zustände heraus, die denen unter dem Julikönigtum ähnlich und von den italienischen nicht wesentlich verschieden sind; der parlamentarische Verfall dieses Landes wird ja von der 1876 beginnenden Vorherrschaft des Ministeriums Depretis gerechnet. Und erinnern wir uns, daß die Kabinettsregierung in Ungarn, Rumänien, Spanien, Portugal, aber auch auf dem Balkan etwa um dieselbe Zeit beginnt: im letzten Viertel des vorigen Jahrhunderts!

Wir gehen nun zu einer Betrachtung der heutigen[1] über und beginnen unsere Darstellung mit einer Übersicht über den Stand der Parteien vor dem Kriege. Den italienischen Republikanern stellen wir die französischen Monarchisten gegenüber (beides kleine, mit der Verfassung ihrer Heimat unzufriedene Häuflein), den italienischen Katholiken die französischen, die, soweit sie sich der Republik angeschlossen hatten, in der „Action Libérale Populaire" ihre Vertretung fanden, und soweit es nicht der Fall war, gewöhnlich mit den Monarchisten oder den Progressisten zusammengingen. Es gab noch eine dritte Richtung, welche die Interessenschichtung durchbrach, der Chauvinismus. Die Chauvinisten verteilten sich über die beiden vorhergenannten Parteien, traten auch als Wilde auf und fanden sich ebenfalls unter den Progressisten, welche die kirchenfreundliche, mit den republikanischen Einrichtungen ausgesöhnte Bourgeoispartei darstellten. Diese drei wurden wohl von den französischen Zeitungen Konservative genannt. An sie grenzten mehrere Gruppen, die wir nicht auseinanderhalten wollen, in ihnen war das mit der Republik einverstandene wohlhabende kapitalistisch-liberale Bürgertum vertreten. Auf ihrer Linken

[1] Diese Darstellung stützt sich im wesentlichen auf mein Buch „Die moderne Demokratie", 1912.

standen die sozialliberalen und staatssozialistischen Radikalen und Radikalsozialisten, die sich, abgesehen von den reichen Führern und Doktrinären, aus dem kleinen Bürgertum rekrutierten und die Brücke darstellten zu den ebenso wie in Italien uneinigen Sozialisten, die in internationale und nationale zerfielen. Bekanntlich bildete der hervorragendste Führer der nationalen Gruppe, Millerand, mit Delcassé und Poincaré das zum Kriege treibende Triumvirat.

Die Übereinstimmung des französischen Parteiwesens mit dem italienischen trat noch stärker darin hervor, daß auch in Frankreich die Sozialisten am besten organisiert waren und die äußersten parlamentarischen Flügel, hier der linke (sozialistische) und der rechte (monarchistische), sich durch eine größere Treue gegen ihre Grundsätze vor den übrigen Gruppen auszeichneten. Gruppen ist das richtige, es ist auch das offizielle Wort; im Palais Bourbon gab es keine durch Überzeugung und Interessen scharf gegeneinander abgegrenzte Parteien. Es fehlte selbst den Gruppen die feste Leitung sowohl im Lande wie in der Kammer. Wohl strebten die Häuptlinge danach, einen stärkeren Zusammenhang und mehr Unterordnung zu schaffen durch Parteitage, Einreihung der Mitglieder in Organisationen, Einfluß auf die Aufstellung der Kandidaten, aber bis dahin war ein nennenswerter Erfolg nur den Sozialisten beschieden gewesen. Die meisten Parlamentskandidaten wurden von Wahlkreisausschüssen aufgestellt, die sich selbst ernannt hatten und ihnen zum Siege zu verhelfen suchten. Die reichen Mitglieder unterstützten sie durch Beiträge zu den Wahlkosten, die auch in Frankreich beträchtlich in die Höhe gegangen waren. Sie hatten das erste Anrecht auf die Dankbarkeit des Kandidaten, der Lieferungen, Staatsaufträge vermitteln sollte, wenn er gewählt wurde. Die anderen begnügten sich mit Ämtern, Tabakläden usw. Außerdem gab es nationale Wahlausschüsse kapitalistischen Charakters, die jedem zu Gegenleistungen fähigen Bewerber seine Auslagen tragen halfen. So standen die Wahlkreisinteressen erst in dritter Linie, in der letzten die allgemeinen Interessen, in allererster aber diejenigen des Kandidaten selbst, der den Eintritt in die Deputiertenkammer begehrte, um ein verhältnismäßig hohes Einkommen zu beziehen, während die Ehrgeizigen danach strebten, Unterstaatssekretäre, Kammerpräsidenten, Minister zu werden und sich in dieser Eigenschaft in noch höherem Maße als ihre bescheidenen Amtsbrüder zu bereichern hoffen durften, denn sie vermochten in dieser Eigenschaft dem Verwertungsbedürfnis des großen Kapitals zu dienen.

Wenn solche Kandidaten sich nicht von einer starken, sicheren Anhängerschaft getragen fühlten, suchten sie eine vorsichtige Haltung zu den Fragen einzunehmen, die den Wahlkreis entzweiten. Hatten sie gesiegt und ihren Sitz in der Kammer eingenommen, dann schlossen sie sich derjenigen Gruppe an, mit der ihre Wählermehrheit am meisten überein-

stimmte und sie am ehesten zum Ziele zu gelangen hoffen durften. Wurden sie Mitglieder einer Kommission, so war der erste Schritt getan; der zweite, wenn sie zum Berichterstatter einer Kommission gewählt wurden; am einflußreichsten war der Berichterstatter der Budgetkommission. Solchen Männern winkte das einträgliche Amt des parlamentarischen Vertreters unterstützungsbedürftiger Unternehmungen, sie gelangten auch in die Reihe der „Ministrables", der zur Bekleidung von Ministerstellen Ausersehenen. Die wichtigste Aufgabe der weniger erfolgreichen Abgeordneten bestand darin, die Begehrlichkeit ihrer Auftraggeber zu befriedigen, denen sich selbstverständlich auch die anderen nicht entziehen konnten. Das wirksamste Mittel hieß parlamentarische Unterstützung hilfsbereiter Minister. So kam es, daß der Abgeordnete zuweilen mit seiner Gruppe, zuweilen mit einer anderen stimmte. Die Gruppe war weit mehr eine Erwerbsgenossenschaft als ein politischer Verband. Es wird nun keiner Erklärung mehr bedürfen, weshalb die Parteiprogramme in Frankreich wenig zu bedeuten hatten,[1] abgesehen von denen der äußersten Flügel.

Dieser Partei- und Gruppenverfall bewirkte es, daß die Kabinettsbildung ebenso schwierig wie in Italien war. Die Ministerien mußten aus Männern zusammengesetzt werden, die, nicht durch einhellige Überzeugungen verbunden, von ebenso zusammengewürfelten Haufen angegriffen wurden, welche ein Ministerium zwar stürzen, aber für gewöhnlich kein neues, dauerndes aufbauen konnten. Auch hier gehörte es zu den wiederkehrenden Erscheinungen, daß ein Teil der eben Gestürzten als Mitglieder des neuen Kabinetts vor die Kammern trat. Ein Spott auf die politische Verantwortlichkeit! Die Kabinette waren schwach, weil sie sich nicht auf disziplinierte Parteien, wie in England und Belgien, stützen, nicht im Namen einer dauernden Mehrheit sprechen konnten. Daher spielte denn auch der Präsident in der Kabinettsbildung eine Rolle, die grell gegen seine einflußlose[2] Stellung absticht, welche die französische Literatur mit mehr „Geist" als realistischem Verständnis erklärt.[3] Obwohl

[1] R. de Jouvenel, S. 55 f., 76 f.

[2] Die drei Gründe für diesen Mangel an Einfluß sind: 1. die ungenügenden Rechte, die die Verfassung dem Präsidenten gibt (insbesondere die Fesselung durch die ministerielle Gegenzeichnung) und die noch verkümmert wurden durch den Kampf der Kabinette gegen ihn, 2. die das Amt herabsetzende Geschichte (Mac Mahon, Grévy; bis auf Loubet traten alle Präsidenten vor dem Ende ihrer Amtszeit zurück); 3. da das Parlament die Präsidenten wählt, sucht jede Partei und jede Gruppe die bedeutendsten Politiker der gegnerischen Parteien und Gruppen auszuschließen. Ebenso wie in Amerika kann auch in Frankreich die von J. Bryce gestellte Frage erhoben werden: Why are the best men not chosen Presidents?

[3] Da der Präsident von dem Parlamente gewählt werde, sei er von ihm abhängig. Ein Scheingrund! Selbst wenn der Präsident wieder gewählt werden wollte, gewährte seine Liebedienerei gegen die jetzige Mehrheit keine Bürgschaft der Wiederwahl durch eine künftige. Auch würde das Parlament sich besinnen, gegen einen Präsidenten zu kämpfen,

die „Imponderabilien“, die für das Haus Savoyen in die Wagschale fallen, sein „Gewicht“ nicht erhöhen, vermochte er seine Freunde zur Kabinettsbildung heranzuziehen, seine Gegner von ihr auszuschließen. So hielt Loubet Clémenceau hartnäckig von der Macht fern. Eine zusammengestückelte Mehrheit muß mehrere Führer aufweisen, darum hatte der Präsident gewöhnlich die Auswahl zwischen mehreren Ministrables. Ihm stand eine größere Wahlfreiheit zu als dem Könige von England.

In drei Punkten tritt aber auch ein Unterschied der beiden Länder hervor. Erstens ist vor dem Kriege in Frankreich eine fast völlige Gleichgültigkeit gegen die Parteistellung der Kabinettsmitglieder nicht vorgekommen. Die Kabinettsbildner hatten weite Wahlmöglichkeiten, aber nur zwischen verwandten Gruppen. Als Clémenceau im Herbst 1906 sein großes Ministerium bildete, zog er auch Nicht-Radikale, doch nur Sozialisten heran, aber er stützte sich später auch auf rechtsstehende Gruppen. — Zweitens trug zu dem Gewoge der französischen Kabinettsentstehungen und -vernichtungen der Umstand bei, daß die in Italien bestehenden außerordentlichen Kammerauflösungen sich in Frankreich seit mehreren Jahrzehnten nicht mehr ereignet hatten. Der Präsident darf nämlich die Kammer nur mit Zustimmung des Senates auflösen. Nun hatte der Senat ein einziges Mal unter Mac Mahon in ihre Auflösung eingewilligt und durch diesen, wie sich herausstellte, unklugen Schritt an Ansehen eingebüßt. Seit dieser Zeit wurde seine Mitwirkung mit Präsidenten, deren Amt, wie wir andeuten konnten, ebenfalls den Erwartungen nicht gerecht geworden war, für die Zukunft als ausgeschlossen betrachtet, und sie ist niemals wieder beansprucht worden. Daß diese Tatsache von der französischen Theorie mehr geistreich als realistisch in das Reich des Abstrakten verwiesen wurde — mangelndes Gleichgewicht einerseits zwischen dem abhängigen Präsidenten und dem indirekt gewählten Senate, anderseits der Kammer als der Vertreterin der Volkssouveränität —, wird nach den Ausführungen über die Stellung des Präsidenten nicht befremden. Welche Wirkung hatte das Aufhören der außerordentlichen Auflösungen? Die Kabinettsstürzer wußten, daß sie in keinem Falle ihre Sitze verlieren konnten; sie durften furchtlos sagen, daß das Kabinett das Vertrauen des Landes verloren habe, denn das Land wurde ja nicht um seine Meinung befragt. So wurde die Kabinettsbildung das Spiel einiger Dutzend Ministrables, die durch parlamentarische Handelsgeschäfte vorübergehende, rasch wieder zusammenbrechende Mehrheiten schufen.[1] — Drittens ist die

der die Interessen der Allgemeinheit wahrnähme, zudem die öffentliche Meinung nach kraftvollen Persönlichkeiten ruft. Undenkbar ist es, daß man die Verfassung zu ändern wagen könnte, um einen unabhängigen Mann zu stürzen. Daß den Präsidenten die Verfassung machtlos gemacht hat, übersieht die Theorie gern.

[1] In dem Aufsatze von Yves Guyot, The Relations between the French Senate and the Chamber of Deputies (The Contemporary, vol. 97, 1910) führt der Verfasser

Stellung des Präsidenten zum Kabinette eine andere als die des Königs in Italien. In Frankreich bestehen nebeneinander ein Ministerrat und ein Kabinettsrat; in diesem führt der Premier den Vorsitz, in jenem der Präsident.

Eine weitere große Ähnlichkeit mit Italien wurde schon berührt, daß nämlich auch bei unseren Nachbarn die Aneignung der Staatsbeute nicht durch die Partei, sondern durch die Abgeordneten erfolgte; auch hier griffen sie tief in Verwaltung und Rechtspflege ein. Wir verweilen nicht bei den von ihnen erstrebten Objekten, da wir sie vorher und in dem Italien gewidmeten Abschnitte genügend kennen gelernt haben. Ebensowenig verweilen wir bei der hierdurch beeinflußten Lage des französischen Beamtentums, das in dieser Hinsicht dem italienischen nur wenig überlegen ist. Nur kurz verbreiten wir uns über die von den Abgeordneten angewandten Mittel, da auch sie im allgemeinen den auf der Halbinsel üblichen gleichen, aber sie waren zahlreicher.

Der französischen Kammer steht das Recht der Gesetzgebungsinitiative zu,[1] weiter das Recht, Handels- und Friedensverträge sowie alle Abmachungen zu bewilligen, durch welche die Finanzen berührt werden, und ohne ihre Zustimmung kann der Präsident nicht den Krieg erklären. Dazu kommen folgende Befugnisse: parlamentarische Untersuchungen durchzuführen, sich amtliche Schriftstücke vorlegen zu lassen, Bittschriften anzunehmen, Fragen zu stellen und Interpellationen an das Ministerium zu richten, die Minister zu tadeln und ihnen ihr Mißtrauen zu erklären, endlich das Recht, sie anzuklagen, bezüglich zu richten; jenes steht der Deputiertenkammer, dieses dem Senate zu.

Zur Erleichterung der Ministerkontrolle hatte das Parlament ein ausgedehntes System von Kommissionen geschaffen (vor dem Kriege im ganzen 77), die ein noch ausgedehnteres System von Kontrollmitteln ausgebildet hatten, vom Fragebogen angefangen bis zur Vorladung der Beamten und der Einsicht in die Akten. Auch in Frankreich waren die Vorsitzenden die Nebenbuhler der Minister; der gefürchtetste war der Vorsitzende der Budgetkommission. Auch hier eine unausgesetzte kleinliche Kontrolle, die den Ministern Zeit und Neigung raubte, große Gesetzentwürfe

---

aus, daß seit der unglücklichen Auflösung im Jahre 1877 „no President has dared to have recourse to the process, and yet in practice dissolution is indispensable in order to constitute parliamentary majorities. Indeed the suppression of this constitutional means of action is a cause of weakness. In France a Ministry is formed, not because it represents a majority; it is only after its formation that it creates the mayority". Im übrigen war der französische Senat angesehener als der italienische, vom Könige ernannte, dessen Mitglieder, nur soweit sie in Rom wohnen, zu erscheinen pflegen, während Gelehrte und Beamte wegen ihrer Abhängigkeit ausbleiben.

[1] Auch in Frankreich ist das Kabinett bemüht, sich die Vorhand zu wahren; „lorsque, par aventure, il s'est laissé devancer par un parlementaire, il se hâte d'opposer un projet de son crû à la proposition issue de l'initiative privée." R. de Jouvenel, S. 78.

vorzulegen oder auch nur ihr Fach gewissenhaft zu verwalten.[1] Auch hier Interpellationen mit langen Debatten und verschiedenen Tagesordnungen, die das wichtigste Mittel bildeten, um sich der Minister zu entledigen; auch hier kamen direkter Tadel, direkte Mißtrauenserklärungen seltener als indirekte vor. Auch hier das Budget dem Ansturm der Abgeordneten ausgeliefert, deren Einnahmeabstriche und Einnahmeerhöhungen sich hier und da auf Hunderte von Millionen beliefen; im übrigen wurde die Beratung des Budgets selten vor dem Anfang der Finanzperiode beendet, so daß Teileinnahmen beschlossen werden mußten. Wenn so der nationale Zweck nicht erreicht wurde, so doch vielfach der individuelle der Abgeordneten; der Minister wurde veranlaßt, ihnen zu gewähren, was sie für ihre Mandanten und sich selbst begehrten. Daß hierdurch aber auch die Deputierten ihre Freiheit verloren, erfordert keine Begründung.[2]

Diese Art Kontrolle wird von politischen Dilettanten wohl als musterhafte Übung angesehen. Aber stutzig wird, wer sich erinnert, mit welcher Behutsamkeit England sie unwirksam zu machen gesucht hat. Dort soll die Kontrolle nicht dem einzelnen Abgeordneten hemmungslos überlassen sein; sie ist in erster Linie Aufgabe der Partei, die darüber befindet, ob sie die Regierung übernehmen kann, und daher einem unbedachten Sturz des Ministeriums abgeneigt ist. Die französische Verfassung hat die Neigung

---

[1] In Frankreich fehlt es nicht an vielen kleinen Gesetzen. „On adopte ainsi des lois par centaines; et nul ne se doute de ce qu'elles sont, ni de ce qu'elles deviennent. Pour avoir droit à cette procédure expéditive et sommaire, les projets de lois ne doivent remplir qu'une condition: c'est qu'aucun député ne les combatte, ni même ne les soutienne.“ Ein anderes Schicksal haben die großen Reformpläne, sie kommen nicht zustande. „Depuis la fondation de la république, combien d'assemblées ont voté à d'énormes majorités l'impôt sur le revenu. Le principe d'une réforme électorale a été acclamé par une quasi-unanimité. La réforme administrative a été solennellement promise par plus de quatre cents députés à plus de six millions d'électeurs. Qu'est-il advenu de la réforme administrative, de la réforme électorale et de l'impôt sur le revenu? Et cela tient à ce que les programmes ne sont pas faits pour aboutir ... Depuis que le parti radical a traduit en lois son anticléricalisme, il hésite sur ses destinées ... Il vit dans une crise.“ Noch seltsamer und verständlicher aber ist es, daß die parlamentarischen Führer Maßregeln haben durchführen müssen, die sie nicht gewollt haben, um nicht gestürzt zu werden, so daß die Sorge um die Macht die politische Ehrlichkeit untergraben hat. Waldeck-Rousseau habe geschrieben: „Nous avons dû faire des concessions de principe, tout en nous efforçant d'en éviter la réalisation.“ R. de Jouvenel, S. 76, 57 f.

[2] Als Labori, der bekannte Verteidiger Zolas, sich im Jahre 1910 nicht wieder um einen Sitz in der Deputiertenkammer bewarb, erklärte er, daß eine freie, gewissenhafte Kontrolle unmöglich wäre, weil die Abgeordneten von den Ministern abhängig seien, wenn sie ihren Wählern die Befriedigung ihrer Wünsche, ja nur Schutz gegen Ungerechtigkeit verschaffen wollten; selbst die Minderheit müsse auf die Regierung Rücksicht nehmen. „Wenn das Recht eines Bürgers durch die Bureaukratie verletzt wird,“ sagt Lebon (Das Staatsrecht der französischen Republik, S. 21), „und die Sache nicht wichtig genug ist, um den Minister dafür verantwortlich zu machen, dann kann das individuelle Recht gar oft mißachtet und geopfert werden.“ Die anderen Gründe, die Labori für seinen Verzicht anführte, sind wohlbekannt: Abhängigkeit der Regierung von der Hochfinanz, religiöse Unduldsamkeit, zunehmende Demagogie und Unfruchtbarkeit an gemeinnützigen Gesetzen.

des Abgeordneten, den Minister für seine Zwecke auszunutzen, durch die Aufstellung einer individuellen Verantwortlichkeit der Minister verstärkt und ihn weiter auf diese Bahn gedrängt. Die Zahl der Kommissionen ist in England auf das geringste Maß beschränkt. Die Kammer ist dort nicht befugt, die Ausgaben zu erhöhen. Vorkehrungen sind dort getroffen gegen den Mißbrauch des Interpellationsrechtes. Denn, nur wenn solche Schutzwehren aufgeworfen werden, vermögen so schwache Exekutiven, wie parlamentarische Kabinette, dem Angriff der Gegner zu widerstehen.[1]

Die auf den vorhergehenden Seiten durchgeführte Vergleichung hat ergeben, daß die französische und die italienische Verfassung große Verschiedenheiten aufweisen. Italien ein Königreich, Frankreich eine Republik; der italienische König hat mehr Rechte als der französische Präsident; in Frankreich besteht seit vielen Jahren das allgemeine gleiche Wahlrecht, dem sich das italienische erst seit wenigen Jahren nähert; in Frankreich sind die außerordentlichen Auflösungen, von deren Wichtigkeit für die Beständigkeit der Regierung das Nötige gesagt wurde, seit mehr als vierzig Jahren nicht mehr vorgekommen, in Italien bestehen sie weiter: und dennoch diese überraschende Übereinstimmung im Charakter der Kabinettsregierung beider Länder! Weist es nicht darauf hin, daß der Verfassung kein ausschlaggebender Einfluß auf das politische Leben eines Volkes zukommt?

Es liegt nahe, die Übel des französischen Parlamentarismus aus dem Charakter der französischen Abgeordenten herzuleiten, und es ist oft geschehen. Als ein Beispiel für viele geben wir die wichtigsten Ausführungen Bonnefons[2] hierüber wieder, weil sie den Kern der Frage gut herausschälen. Die von England durchaus verschiedenen politischen Zustände, schreibt er, machten das parlamentarische System in Frankreich unmöglich: Frankreich habe (was schon Lanjuinais und Royer-Collard unter der Restauration hervorhoben) keine englische Aristokratie und England keine französische Zentralisation. In England führe eine gleichartige Gesellschaftsschicht die Geschäfte, in Frankreich werde das Kabinett aus Individuen gebildet, zwischen denen in neun von zehn Fällen eine Gleich-

[1] Es wird wohl behauptet, daß sie sehr stark seien, weil sie auf dem Vertrauen des Volkes beruhten. Aber selbst der Engländer Earl Grey, der den Kaukus noch nicht kannte, nannte sie schwach und gebrechlich, unverträglich mit dem allgemeinen Wahlrechte. Bis dahin gebe es „no example of the permanent success of Parliamentary Government with a Legislature formed on the strict principle of popular representation“. Wolle man Volksherrschaft haben, dann seien dem Cäsarismus ähnliche Einrichtungen erforderlich. Eine Regierung, die allen Regungen des Unterhauses nachgeben müsse, sei nur so lange möglich, als dieses das Organ einer gebildeten Minderheit sei. Parliamentary Government, S. 67. — Dieselbe Überzeugung von der Notwendigkeit einer starken Exekutive in Demokratien hegte Bolivar. Garcia-Calderon, Die lateinischen Demokratien Amerikas, 1912, S. 38.

[2] J. Bonnefon, Le régime parlementaire sous la restauration, 1905, S. 372 f.

artigkeit irgendwelcher Art nicht bestehe. Selbst die volle Einheitlichkeit der politischen Auffassung sei nicht zu finden, die Übereinstimmung beschränke sich auf einige Fragen. Und häufig fehle ihnen die Erfahrung[1] ebensosehr wie die politische Solidarität. Bei Ministerwechseln handle es sich in England um die Angelegenheiten reicher, vornehmer Leute, in Frankreich dagegen um solche von Personen, für die der Besitz der Staatsgewalt die Grundlage ihrer ganzen Existenz bedeute, nicht nur ihrer politischen, sondern sogar ihrer privaten.

Wenn nun auch Bonnefon gewiß darin recht hat, daß die Verbindung der Kabinettsregierung mit der Verwaltungszentralisation (was wir ebenfalls mehrmals ausgeführt haben) gefährliche Folgen hat, die dadurch noch gefährlicher geworden sind, daß die Demokratisierung einer ursprünglich aristokratischen Regierungsform andere Schichten wie in England zur Macht geführt hat, so ist doch nicht zu verkennen, daß jene Übel in der Seele des französischen Volkes wurzeln, das, wie das deutsche, für Politik wenig begabt ist.

Unseres Erachtens wirken die Geistes- und die Gemütseigenschaften der Franzosen zur Erzeugung dieses Mangels zusammen. Er zeichnet sich durch die Verbindung eines scharfen abstrakten Verstandes mit einer lebhaften Phantasie aus, eine Verbindung, welche ihn für Mathematik, Rechtswissenschaft, die folgerichtige logisch-technische Erfassung aller Kunstformen, auch die empirische Psychologie befähigt. Aber ihm fehlt der konkrete, die Wirklichkeit nüchtern erfassende Verstand. Daher die Frage des welschen Schweizers Cart: Welcher Deutsche hat Esprit und welcher Franzose gesunden Menschenverstand gehabt? Der Phrase ergeben, ohne ernste Wahrheitsliebe, aus Mangel an wirtschaftlichem Unternehmungsgeist und aus Leichtsinn bereit, sich auch zweideutiger materieller Unterstützungen zu bedienen, erregbar und ohne Selbstbeherrschung, deren Mangel schon Pasquier als ein Hemmnis der parlamentarischen Regierung betrachtete, endlich habsüchtig und herrschsüchtig: diese Eigenschaften sind nicht die Wurzeln, aus denen politisches Verständnis und politisches Können emporsprießen. Die gegenseitige Abhängigkeit von Ministern und Abgeordneten und der Parteien von der Finanz haben das von Jaurès so genannte System der „improbité organisée" geschaffen. Während des zweiten Kaiserreichs und solange die Republik nicht fest begründet war, haben große Ziele den Franzosen über sich selbst emporgehoben, dann aber kam der Rückgang, den E. d'Eichtal vortrefflich in dem dritten Aufsatze seines Werkes „Souveraineté du Peuple et Gouvernement", 1895, schildert. Etwa zwanzig Jahre später, 1914, bezeichnete R. de Jouvenel den Punkt, wo die Franzosen, politisch weiter sinkend, vor dem Kriege angelangt waren.

[1] Über die Inkompetenz der französischen Minister, R. de Jouvenel, S. 100.

3. Belgien und Holland

Wir betrachten nun die Kabinettsregierung zweier Länder, in denen sie länger als in einem anderen festländischen Staate ununterbrochen besteht. Zwei Länder sind es, mit deren Bewohnern in den Niederlanden, mit deren Bewohnermehrheit in Belgien uns Geschichte, Kultur und Rasse[1] stärker verbinden als mit Madjaren, Slawen, Griechen und den sogenannten Romanen. Wir dürfen daher hoffen, über die parlamentarische Kabinettsregierung nicht nur wertvolle Aufschlüsse zu erlangen, die allgemein wertvoll erscheinen, sondern auch solche, die uns Deutschen im besonderen wichtig sind, denn wir dürfen annehmen, daß die Folgen, die sich in Deutschland nach ihrer Einführung einstellen würden, nicht allzu verschieden von denen sind, die sie dort hervorgerufen hat.

Am schnellsten führt in das Verständnis des belgischen Parlamentarismus die Geschichte ein.

Gegen die niederländische Herrschaft entstand nach 1815 in dem heutigen Belgien eine doppelte Opposition: eine ultramontane und eine liberale, die sich im Jahre 1828 zu gemeinsamem Handeln vereinigten. Daß die beiden Parteien, die sich später so leidenschaftlich bekämpft haben, damals und noch lange nachher zusammengehen konnten, das erfordert eine kurze Erklärung. An erster Stelle müssen wir die gemeinsame Liebe zur Freiheit erwähnen, obwohl sie nicht auf dieselben Objekte gerichtet war. Von den Ideen der französischen Revolution und der Freimaurerei[2] geistig genährt, verlangten die Liberalen Preßfreiheit, Geschworenengerichte, Ministerverantwortlichkeit, während die Katholiken Kirchen-,

---

[1] Aus Caesars Bericht über den gallischen Krieg ist zu ersehen, daß auch die Ahnen der Wallonen mit germanischen Elementen durchsetzt waren. Freilich behauptete Müllenhoff, sie hätten aus Kelten bestanden, die aus Germanien abgezogen wären.

[2] G. Mayer führt dafür einige charakteristische Sätze aus einer Rede des Grafen d'Alviella an, der im Jahre 1884 sagte: „Est-il besoin de rappeler que toutes les grandes réformes réalisées par le parti libéral ont été mûries à l'ombre de nos temples? Les associations libérales ne sont-elles pas modelées sur l'organisation de nos loges? Le congrès libéral de 1846 qui a donné à notre parti un programme ... avait également été préparé par nos travaux et c'étaient des maçons qui étaient à sa tête.“ Die politischen Parteien im Königreich Belgien, Zeitschrift für Politik, 1916. — Daß der Abfall der spanischen Kolonien in Süd- und Mittelamerika von Freimaurerlogen vorbereitet wurde, darüber vergl. Garcia-Caldéron, S. 44, und passim. Über ihren Anteil an der französischen Revolution viel Material in K. L. von Haller, Restauration der Staatswissenschaft, I. Über den politischen Charakter der französischen Freimaurerei unter der dritten Republik der lehrreiche Aufsatz von E. Schultze in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1917, S. 292 f. — D. Bischoff führt in der Zeitschrift „Der Unsichtbare Tempel“ (1. November 1918) aus, daß in der romanischen Freimaurerei der Grundgedanke überwiege, „der harmonische Bau der menschlichen Gesellschaft habe zur entscheidenden Voraussetzung den Sieg der politischen Demokratie in der Welt, und im Kampfe für diesen sei also die eigentliche Aufgabe der Bundesarbeit zu erblicken, in seinem Dienst müßten von seiten der Brüderschaft alle Mittel aufgeboten werden“.

Unterrichts-, Vereinsfreiheit forderten. Aber die wirtschaftliche Freiheit, wie sie das Manchestertum verstand, wurde von beiden begehrt. Sowohl Liberale wie Konservative gehörten dem wohlhabenden Bürgertum an, und das Wahlrecht war noch beschränkt. Zweitens wurden sie zusammengehalten durch die Feindschaft gegen Holland. Dieser Reif zerbrach, nachdem die Niederlande Belgien anerkannt hatten. Nun begannen die auflösenden Kräfte sich zu regen, denn schwere Fragen entzweiten Katholiken und Liberale: die Unterrichtsfrage und die Klosterfrage.[1] Aber nur langsam regten sie sich, noch Jahre hindurch blieb die Überzeugung lebendig, daß die Regierung über den Parteien stehen müsse und die „Union" aufrechtzuerhalten sei. „Un ministère devait être un peu libéral, s'il était catholique," sagt Halot, „et un peu catholique, s'il était libéral".[2] Erst im Jahre 1846 entstand ein rein katholisches Ministerium, ein Ereignis, das einen Markstein in der parlamentarischen Geschichte Belgiens bildet. Da die Wahlen im Jahre 1847 bevorstanden, versammelten sich in jenem Jahre freisinnige Delegierte aus allen Teilen des Landes in Brüssel zu einem Nationalkongreß, der das Programm der liberalen Partei aufstellte. Hierdurch gekräftigt, siegte diese Partei und behauptete sich bis 1855; das Jahr 1848 hatte eine Herabsetzung des Wahlzensus und die Abschaffung des Zeitungsstempels gebracht. Die Katholiken schlossen nun ihre Reihen zusammen, und es gelang ihnen im Jahre 1855, das Staatsruder zu ergreifen. Aber im Jahre 1857 entließ der König das Ministerium de Decker, obwohl es noch immer die Mehrheit hatte. Von diesem Kabinett war der Kammer ein Gesetzentwurf über die frommen Stiftungen vorgelegt worden, der, wenn er die königliche Unterschrift erlangt hätte, die Staatsaufsicht zu einer bloßen Form herabgedrückt haben würde und deshalb im Lande die größte Erregung hervorrief. Das Parlament wurde aufgelöst, die liberale Partei siegte und behauptete dreizehn Jahre die Herrschaft. In dem ereignisvollen Jahre 1857 auf einer Versammlung in Mecheln war inzwischen die katholische Partei durch die Aufstellung eines Programms dem Beispiele gefolgt, das die liberale ihr im Jahre 1846 gegeben hatte. Nicht lange nachher schied die liberale Partei in Lüttich einen linken demokratischen Flügel (groupe progressiste) aus, der sich allmählich auf andere Städte ausdehnte. Seine wichtigste Forderung war die Ausdehnung des Wahlrechts. Die lange Herrschaft der Liberalen bewirkte es, daß das Zünglein an der Wage sich im Jahre 1870 wieder auf die Seite der Katholiken neigte, die bis 1878 regieren durften. In diesem Jahre war das Glück noch einmal den Liberalen hold, aber im Jahre 1884 verließ es sie. Von da an haben die Katholiken sich gegen alle Anstürme

[1] Im Jahre 1911 gab es in Belgien 2042 Klöster.

[2] A. Halot, L'evolution des partis en Belgique. Revue Politique et Parlementaire, 1899.

der Liberalen, Progressisten und Sozialisten dreißig Jahre hindurch bis zum Beginn des Weltkrieges im Besitz der Macht erhalten. Weshalb siegten sie? Weil die Liberalen ein Volksschulgesetz im Jahre 1879 erlassen hatten, das die konfessionslose Schule schuf und den obligatorischen Religionsunterricht aus ihr entfernte; die Gemeinden wurden ermächtigt, konfessionslose Volksschulen einzurichten. Dieses große Kosten verursachende Gesetz (zudem die Finanzlage ungünstig war) und der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Heiligen Stuhl steigerten die agitatorischen Kräfte der katholischen Führer und entzündeten den Fanatismus der Massen. Nachdem die Ultramontanen wieder ins Ministerium eingezogen waren, entbanden sie die Gemeinden von der Verpflichtung, Volksschulen zu errichten, wenn sie die von der Geistlichkeit begründeten als öffentliche anerkannten. Sie lieferten damit einen Beweis gegen die Behauptung, daß jede Partei die Schöpfungen der anderen ehre und so durch die Kabinettsregierung eine vielseitigere Befriedigung der Volksbedürfnisse erfolge als durch eine parteilose Regierung.

Die Demokraten traten nun kraftvoller für das allgemeine Wahlrecht ein, aber weder Liberale noch Katholiken konnten sich für eine gründliche Reform erwärmen. Zwar brachten die schweren Unruhen des Jahres 1886 in den belgischen Industriebezirken einen Umschwung in den sozialpolitischen Überzeugungen hervor. Die Progressisten hatten im Jahre 1884 ein fortschrittliches Programm aufgestellt, das neben dem allgemeinen gleichen Wahlrecht auch die obligatorische Krankenversicherung, die progressive Einkommensteuer und das Alkoholmonopol enthielt, und die Katholiken fingen an, ihre manchesterliche Sozialpolitik aufzugeben, wozu sie vornehmlich veranlaßten das Beispiel des deutschen Zentrums und die päpstliche Enzyklika über die Lage der Arbeiter. Einige bescheidene arbeiterfreundliche Gesetze, Regelung der Lohnzahlung, Truckverbot, wurden erlassen, aber zu einer radikalen Änderung der Wahlgesetze kam es nicht. Erst der Generalstreik von 1893 brach den langen Widerstand. In diesem Jahre wurde in Anlehnung an das bisherige Zensuswahlrecht das allgemeine, aber ungleiche Stimmrecht, das Mehrstimmenrecht,[1] eingeführt, welches bekanntlich John Stuart Mill verteidigt hatte, während in Belgien Ahrens, später Prins das berufsständische verfochten. Es war den Liberalen ungünstig. Bei den Wahlen des Jahres 1894 stimmten die mit dem Wahlrecht ausgerüsteten Massen (die Zahl der Wähler war von 130 000 auf 1 200 000 gestiegen) in den Städten für

[1] Eine zweite Stimme haben a) alle 25 Jahre alten (mit diesem Alter beginnt das Wahlrecht) Wähler mit Grundbesitz im Werte von 2000 Franken oder Bezieher von Renten in Höhe von 100 Franken; b) alle 35 Jahre alten Ehemänner oder Witwer mit ehelichen Kindern, die fünf Franken Personalsteuer zahlen; zwei Zusatzstimmen haben akademisch Gebildete, gegenwärtige und frühere öffentliche Beamte.

die Sozialisten, die in Gent, Brüssel, Lüttich, Mons, Charleroi erfolgreich waren; auf dem Lande gaben sie dagegen ihre Stimme für die Katholiken ab, was sich genügend aus der Bevorzugung der Wähler mit kleinem Grundbesitze in einem katholischen Bauernlande erklärt. Im Jahre 1899 erfolgte eine den Liberalen vorteilhafte Verbesserung durch die Einführung der Verhältniswahl, aber auch sie erschütterte die Stellung der ultramontanen Partei nicht. Ebensowenig vermochten es der Generalstreik von 1902 und die Aufklärungsarbeit der linksstehenden Parteien, wenn auch die Zahl der katholischen Abgeordneten langsam sank. Die ultramontane Mehrheit fiel von 1904 bis 1910 von 26 auf 4, aber das energische Wirken der radikalen Liberalen für das allgemeine, gleiche Wahlrecht, welches die Gemäßigteren erschreckte, ließ sie bei der nächsten Wahl wieder auf 16 heraufgehen. Selbst der dritte Generalstreik, der im Jahre 1913 ausbrach, veränderte die Haltung der katholischen Partei nicht. Am 24. Mai 1914 setzte sich das belgische Abgeordnetenhaus zusammen aus 99 Katholiken, 45 Liberalen, 40 Sozialisten und 2 christlichen Demokraten; auch auf der katholischen Seite hatte sich ein radikaler sozialpolitischer Flügel abgezweigt, die „Ligue Démocratique Belge“.[1]

Das unausgesetzte Ringen der Liberalen und Konservativen bewirkte es, daß sie sich so trefflich organisierten, wie es bisher nur die amerikanischen getan hatten. Aber auch schon vorher verfügten sie über eine außerparlamentarische Organisation: die Katholiken gruppierten sich um den Klerus, die Liberalen um die Logen. Später schuf eine jede einen Parteiverein in dem Hauptorte jedes Wahlkreises, unter dem lokale Ausschüsse arbeiten. Die Vereine werden von den parlamentarischen Führern zu einem das ganze Land umspannenden Bunde vereint und geleitet. Jede Partei hält in jedem Jahre einen Parteitag ab. Seit dem Jahre 1910 hat die liberale Partei einen „Conseil Général du Parti Liberal“ und ein ständiges Sekretariat geschaffen, welche die beiden liberalen Gruppen zusammenfassen. Auch in den lokalen Organisationen arbeiten die Liberalen und Progressisten zusammen; nur in den großen Städten sondern sie sich voneinander ab. Dagegen behauptet die Liga der christlichen Demokraten eine von der konservativen Organisation unabhängige Stellung.[2] Auch die Sozialisten haben sich, wie überall, sehr gut organisiert; sie lassen

---

[1] Die Liga der christlichen Demokraten vereinigte sich im Jahre 1907 bei einer Abstimmung über ein sozialpolitisches Gesetz mit der Linken gegen den konservativen Führer de Smet de Nayer.

[2] Die Aufgaben der Wahlkreisvereine bestehen einerseits in der Durchsicht der Wählerlisten, in der Mitwirkung bei der Wahl der Kandidaten, in der Werbung für sie, andererseits in der Verbindung der Wählerschaft mit der Hauptleitung, so daß diese über deren Klagen und Ansichten und die Wählerschaft über die Anordnungen und die Gründe der Führer unterrichtet wird. Vergl. J. van den Heuvel, Les Partis Politiques en Belgique, Revue de Droit Public, 1896 (Bd. V), S. 401 f., und Dupriez, I, S. 239 f.

ihre Abgeordneten ein Viertel ihrer Diäten an die Parteikasse bezahlen, während die alten Parteien nur Einnahmen aus Beiträgen und Schenkungen haben. Die Eigentümlichkeit der sozialistischen Organisationen besteht außerdem in ihrem aus wirtschaftlichen und politischen Elementen gemischten Charakter: sie sind zugleich Genossenschaften, Gewerkschaften und politische Vereine. Der Genter Vooruit ist ihr Musterbild.

Allein das Bemerkenswerte in der belgischen Parteiorganisation ist nicht so sehr ihre Form wie der Geist, den ihr Sakristei und Loge eingeflößt haben. Dupriez betont, daß die belgischen Parteien ausgezeichnet seien „par leur forte cohésion et leur stricte discipline“. Van den Heuvel begründet es. Von den Wählern, welche den lokalen Organisationen angehören, sagt er: „Ils s'engagent d'honneur à suivre la décision des chefs ou de l'assemblée générale.“ Besondere Klugheit und hoher Takt werde von ihnen gefordert, wenn die Partei am Ruder sei: „Le ministère devient alors l'autorité dirigeante. C'est lui qui a la responsibilité; c'est à lui que revient le droit, après avoir été éclairé par ses amis, de prendre les décisions qui concilient le mieux les exigences de l'intérêt national et les aspirations de l'esprit de parti.“ Die Oberherrschaft der Partei trägt auch zur Ausgleichung gelegentlicher Zwiste zwischen Kammer und Senat bei, da er ebenfalls gewählt wird.

Folglich die vollkommenste Unterordnung unter die Parteiführer! Wie verschieden von Frankreich! Die Gewöhnung an Unterordnung hat weitreichende Folgen. Der Abgeordnete, der sich als Wähler an Disziplin gewöhnt hat, bewährt diese Tugend auch im Parlamente. Zwar ist der Initiative der Abgeordneten ein weiterer Spielraum als im englischen gelassen, aber sie steht gewöhnlich im Dienste der Ministerien, die ihr gern Vorlagen überlassen, für die sie nicht verantwortlich sein wollen. Ungebärdige Berichterstatter treten nur dann auf, wenn es sich um Parteifragen handelt. Fragen und Interpellationen, die selten mit Tagesordnungen endigen, Forderungen der Vorlegung von Dokumenten und parlamentarische Untersuchungen stören die Ruhe und Würde des belgischen Parlamentes nur wenig, und die Opposition, die für gewöhnlich nicht auf die Absplitterung mürber Teile der Mehrheit rechnen darf, macht keinen Versuch, mit Tadels- und Mißtrauenserklärungen die Ministerien zu erschüttern. Auch sind der Parteischattierungen zu wenige, als daß verschiedene Ministerien aus derselben Partei gebildet werden könnten, und die Kluft zwischen Liberalen und Konservativen ist zu tief, um Koalitionsministerien möglich zu machen.

Außerordentliche, auf das Unterhaus beschränkte Auflösungen sind daher immer seltener geworden, und über das Schicksal der Kabinette entscheidet ausschließlich die Wählerschaft; dagegen ist die Kammer im vergangenen Jahrhundert einige Male zugleich mit dem Senate nach

Hause geschickt worden. Die feste Herrschaft der Partei hat auch den Premier bezwungen, der, ungerechnet vereinzelte Ausnahmefälle, die seine Amtsgenossen überragende Stellung des britischen Prime Minister nicht zu erlangen vermochte.[1] In Belgien herrscht die Partei.[2] Richtiger: es herrscht dort die parlamentarische Parteioligarchie. Es bedarf keiner längeren Begründung, um einerseits die Ähnlichkeit der belgischen und der norwegischen Kabinettsregierung, andererseits die Verschiedenheit der belgischen und der englischen zu erkennen. Diese hervorzuheben ist deshalb notwendig, weil der belgische Parlamentarismus häufig ein „Abklatsch" des englischen genannt worden ist. In England hat die Parteiorganisation versucht, das Kabinett zu unterjochen; der Versuch ist mißlungen, während in Belgien die „Nationalversammlung" tatsächlich regiert. In England hat die Parteirevolution die Stellung des Premiers erhöht, in Belgien hat die Parteioligarchie den Premier erniedrigt. In England hat erst eine Jahrzehnte dauernde Tätigkeit des Unterhauses auf dem Gebiete der Geschäftsordnung die Störungen des parlamentarischen Betriebes zur Not beseitigt, in Belgien waren solche Anstrengungen nicht erforderlich. In England hat die Demokratisierung des Parteiregimentes der Wählerschaft die Entscheidung über das Los der Kabinette in die Hand gespielt, in Belgien fehlte sie selbst bei einem beschränkten Wahlrechte nicht. In England ein Überfluß an außerordentlichen Auflösungen, in Belgien genügen immer mehr die ordentlichen!

Was endlich die Stellung betrifft, welche der König im Staate und zum Kabinette einnimmt, so ist sie nur geschichtlich zu verstehen. Es fehlten hier, wie wir sahen, lange die scharf getrennten Parteien, so eröffnete sich dem Könige das weite Wirkungsgebiet eines konstitutionellen Fürsten. Dazu verlieh die Verfassung ihm ausgedehnte Rechte: Initiative, das Recht der Parlamentsauflösung und der Wahl der Minister; was noch wichtiger ist, Änderungen der Verfassung sind an seine Zustimmung gebunden.[3]

Zwar im Kampfe mit usurpatorischen, von der öffentlichen Meinung unterstützten Kabinetten würden diese Rechte vielleicht zu Scheinrechten herabgesunken sein, aber solche Kabinette waren in Belgien nicht entstanden. Sie fehlten auch deshalb, weil in den beiden bürgerlichen Parteien Geschäftspolitiker nicht aufkommen konnten. Und man erinnere sich der

[1] „Wir wagen es nicht zu behaupten, daß in Belgien der Premierminister als ein Vorgesetzter betrachtet wird, wie in England, den man um Rat fragen muß und dem man zu gehorchen hat." Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909, S. 69.

[2] „Les partis belges, plus unis et plus compactes . . . ne sentent pas autant le besoin de subir l'impulsion d'un homme, pour maintenir l'unité de leurs efforts. On ne peut dire qu'il y ait en Belgique des hommes nécessaires ou même, des hommes absolument préponderants." Dupriez, S. 219.

[3] Vergl. Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1892, S. 20 und 43.

Zeiten! Als Leopold I. den Thron bestieg, herrschte in England Wilhelm IV., der noch ein Ministerium entlassen durfte; in Frankreich herrschte sein Schwiegervater, ein anderer Bürgerkönig, der staatskluge Louis Philippe, welcher keineswegs die Rolle des Turmknopfes spielte; die konstitutionelle Doktrin in der orthodoxen Prägung Benjamin Constants hob das Königtum auf die Warte des Pouvoir Neutre. Weiter trug der Mangel an einer parlamentarischen, der englischen gleichen Führerstellung dazu bei, die Stellung des Königs zu erhöhen. Er hatte häufiger, als es in London der Fall ist, die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Kandidaten.[1] Und das beschränkte Wahlrecht verlieh ihm auch hier, als dem wahren Vertreter des Volkes, wie in Rumänien und Ungarn, eine über die Verfassung hinausgehende Macht. Von ihr haben sowohl Leopold I. wie Leopold II. einen ausgiebigen Gebrauch gemacht, der Sohn auch zu seinem eigenen, die königliche Gewalt herabsetzenden Vorteil. Leopold I. entfernte im fünften Jahrzehnt die liberale vom Ruder, beseitigte im Jahre 1857 die konservative, obwohl sie die Mehrheit in beiden Kammern hatte, und hob die liberale Partei in den Sattel, die sich dann bis 1870 behauptete; Leopold II. entließ im Jahre 1884 die Minister Woeste, Jacobs und Malou. Die Erwähnung des Kongostaates genügt, um seinen Nachfolger nicht als ohnmächtigen Regenten erscheinen zu lassen, wenn er auch bei weitem nicht die Macht seines Vaters auszuüben vermochte.

Über das Verhältnis beider Fürsten zu den Ministerpräsidenten müssen wir noch einige Worte hinzufügen. Wir wissen schon, daß es den belgischen Präsidenten nicht beschieden war, sich unter ihren Kollegen zur Höhe der englischen Premiers auszuwachsen. In ihren Beziehungen zu Leopold I. und Leopold II. haben sie weit mehr ihren Amtsgenossen in den konstitutionellen Monarchien geglichen; einzelne sind ergebene Diener ihrer Herren gewesen. Die beiden Monarchen haben nicht nur geraten und gewarnt; fanden Rat und Warnung kein Gehör, dann zögerten sie mit ihrer Unterschrift oder versagten sie; sie suchten den Parteigeist zu mäßigen, die Rechte der Minderheiten zu schützen, auf den Abschluß von Kompromissen hinzuwirken; sie begnügten sich nicht mit dem Rate ihrer Minister, sondern hörten sogar auf die Führer der Opposition; sie sprachen, wenn es nötig schien, ihre Meinung laut aus; sie betrachteten, wie Wilhelm III. von England, Kriegswesen und auswärtige Politik als ihre besondere Angelegenheit und führten gleich den Königen von Italien im Ministerrate bei wichtigen Entscheidungen den Vorsitz.[2] Freilich haben sie auch nie,

[1] „Ils (les partis) n'ont ... pas l'habitude d'indiquer expressément leur leader. Aussi arrive-t-il parfois que le Roi a la faculté de choisir son premier ministre entre plusieurs hommes marquants de la majorité." Dupriez, S. 212.

[2] Dupriez, I, 221 f. — M. von Seydel hat die belgische Verfassung zweimal zum Gegenstande einer Studie gemacht: 1. in den Staatsrechtlichen und Politischen Abhandlungen (1893), S. 137 f., und 2. in einem Werke mit gleichem Titel (N. F. 1902),

wie es die Könige von Preußen getan haben, große Ziele zu verfolgen gewagt, die sie mit den herrschenden Klassen hätten ernstlich entzweien können, etwa die Gleichstellung der Flamen oder gründliche soziale Reformen.

So vorteilhaft nun die belgische Kabinettsregierung von derjenigen anderer Länder absticht, in einem Punkte ist sie ihnen gleich: Auch hier sind die herkömmlichen Schattenseiten der Parteiregierungen zu beklagen.[1] Die Herrschaft der Partei wird mit der Unabhängigkeit des Beamtentums bezahlt; nur Anhänger der Partei werden angestellt, Gegner möglichst entfernt. Wohltaten, Vorteile, Zuwendungen kommen parteitreuen Wahlkreisen zugute; auch werden sie Unternehmungen zuteil, an deren Spitze Abgeordnete stehen, die der Mehrheitspartei angehören; so erscheinen sie einflußreich und werden wiedergewählt. Diese Mißstände hatten vor dem Kriege durch die dreißigjährige Herrschaft der Katholiken eine gefährliche Höhe erreicht. Die Liberalen und Progressisten waren erbittert, als sie trotz aller Anstrengungen den Sieg nicht an ihre Fahnen heften konnten; die Sozialisten ließen sich zum dritten Generalstreik hinreißen; die Katholiken aber, welche den Triumph und die Rache der Gegner fürchteten, kämpften mit allen Mitteln für die Erhaltung ihrer Herrschaft. Eigentümer bedrohten ihre Pächter, Hausbesitzer ihre Mieter mit der Entfernung aus Hof und Haus, wenn sie für die feindliche Partei stimmen sollten, und die Geistlichen stellten alle Schrecken des Religionskrieges in Aussicht, falls die Konservativen eine Niederlage erlitten. Belgien ist, wie England, durch

---

S. 59 f. In dem ersten Werke heißt es von dem belgischen Könige: „Hiernach scheint es in der Tat, als ob hier der König in der Lage wäre, einen selbständigen Willen zu zeigen. Indessen ist das, wie wir sehen werden, nur ein Schein." Freilich geht der Verfasser nicht tiefer auf die tatsächlichen Verhältnisse ein. Entscheidend ist für ihn in Übereinstimmung mit seiner Theorie das unbeschränkte Budgetrecht der Kammer, das zweifellos den Fürsten grundsätzlich hemmt.

[1] E. de Lavéleye hatte in der Revue de Belgique vom 15. Februar 1880 als eine Geißel Italiens „l'abus des influences parlementaires" bezeichnet und hinzugefügt: „Nous en souffrons déjà beaucoup en Belgique" (zitiert bei Majorana, S. 115). Seit jener Zeit ist das Übel angewachsen, wie man aus den Berichten der Revue Politique et Parlementaire ersieht. Über die Rechtslage der Beamten schrieb Vauthier: „Die Verwaltungsbeamten haben kein Recht darauf, den Posten, welchen sie einnehmen, auch zu behalten. Man nimmt an, daß dieses Abberufungsrecht eine Folge der Unabhängigkeit sei, welche der vollziehenden Gewalt in der ihr von den Gesetzen angewiesenen Sphäre zustehen muß. Übrigens ist anzuerkennen, daß dieses Recht bis jetzt nicht mißbraucht wird. Die diskretionäre Gewalt, mit welcher (gewisse Fälle ausgenommen; dies gilt namentlich von den Schullehrern, bemerkt Verfasser in einer Anmerkung) die Vorstände einer Verwaltung bekleidet sind, hat zur Folge, daß die Vorschriften, welche die rechtliche Stellung der Beamten (regeln? hier ist eine Lücke im Texte) nur sekundär dem öffentlichen Rechte angehören. Nach dem Wortlaut des Art. 102 der Verfassung werden die Besoldungen der Mitglieder des Richterstandes durch das Gesetz festgestellt. Die Besoldungen der Verwaltungsbeamten werden dagegen nicht von der gesetzgebenden Gewalt, sondern durch die Regierung bestimmt." A. a. O., S. 73. Im allgemeinen stimmen die dürftigen Erörterungen von Errera, S. 69 f., damit überein.

den Ausbruch des Weltkriegs schweren Schicksalen entronnen. Und so tritt uns in einem parlamentarischen Musterstaate in aller Größe eine Gefahr entgegen, die wir vorher in Ungarn kennengelernt haben, daß nämlich das Fehlen der Voraussetzung der Parteiregierung, der Parteiwechsel, dem Lande die schwersten Wunden schlägt.

Nach der Überschreitung der nördlichen Grenze Belgiens befindet man sich in den Niederlanden unter einem Volke, das eine der flämischen sehr nahe verwandte Sprache spricht und mit der germanischen Mehrheit der belgischen Bevölkerung sowohl durch die Rasse als durch mehrere geschichtliche Erlebnisse verbunden ist. Auch offenbaren die parlamentarischen Zustände des niederländischen Staates einige ähnliche Züge. Nicht darin bestehen sie, daß gestritten wird um das Verhältnis des Staates zur Schule, um die Stellung der Arbeiter in Staat und Gesellschaft, um die Art des Wahlrechtes, denn diese Fragen bilden eine notwendige Erscheinung unserer heutigen politischen Entwicklungsstufe, sondern die Gemeinsamkeit zeigt sich in dem Streben der Parteien nach starken Organisationen und in der Kraft der religiösen Gefühle. Es ist bemerkenswert, in welchem Umfange sich in Holland Geistliche beider Bekenntnisse an der politischen Arbeit beteiligt haben. Wenn man aber aus diesen Ähnlichkeiten auf eine Kabinettsregierung von gleicher Struktur wie die belgische schließt, so findet man sich in seinen Erwartungen betrogen. Man glaubt sich eher nach Frankreich und Italien versetzt. Die Ursache dieser Verschiedenheit ist die im Bereich der Kabinettsregierung mächtigste: die Partei.

Holland hat sechs Parteien; von diesen ist die anarchistisch-syndikalistische Gruppe im Parlamente nicht vertreten. Die übrigen fünf sind die der Katholiken, der protestantischen Anhänger Dr. Kuypers, der protestantischen Christlich-Historischen, der Liberalen und der parlamentarischen Sozialisten. Aber die Liberalen zerfallen in drei Gruppen: die Altliberalen, die Unierten und die Demokraten; und die christlich-historische Vereinigung ist aus drei Gruppen zusammengewachsen, von denen wir noch sprechen werden. Das ist der allerwichtigste Faktor in dem öffentlichen Leben Hollands: dieser immer rege Trieb nach Absonderung und Neubildung, dem der auf die Vereinigung gerichtete nicht in gleicher Stärke entgegenwirkt. Wieviel in dieser Neigung auf politischen Idealismus, wieviel auf die niedrigen Beweggründe der Herrschsucht, der Eitelkeit, des Ehrgeizes zurückzuführen ist, kann der Fremde nicht entscheiden. Der andere Faktor ist der Mangel an jener eisernen Disziplin unter den Abgeordneten, die Belgien auszeichnet.

Nach 1815 hatten sich in Holland neben der allmählich verschwindenden konservativen zwei Parteien gebildet, erstens die der Liberalen,

welche die Grundsätze der Volkssouveränität und des freien wirtschaftlichen Verkehrs verfochten, zweitens die der Antirevolutionäre, die auf dem Boden der kalvinistischen Vergangenheit, der Errungenschaften des 16. Jahrhunderts, standen; jedoch lag ihnen die Absicht fern, die Staatskirche wiederherzustellen und sie erkannten an, daß das mit der französischen Herrschaft eingeführte öffentliche und private Recht einige Verbesserungen gegen die alte Zeit gebracht hatte. Mit seiner Hilfe waren die Katholiken aus ihrer untergeordneten Stellung zu gleichberechtigten Bürgern emporgestiegen, weshalb sie zu den Liberalen hielten. Liberale und Katholiken veranlaßten den von den revolutionären Vorgängen des Jahres 1848 beeinflußten König, in eine Verfassungsänderung zu willigen, worauf unter seinem Nachfolger die Kabinettsregierung eingeführt wurde.[1]

Der politische Bund der beiden Parteien hat jahrzehntelang gedauert; er ist endgültig erst im letzten des vorigen Jahrhunderts zerrissen worden. Als die politische Sicherheit erstritten war, erwachten die ultramontanen Tendenzen. Sie traten in dem Jahrzehnte 1868—1878 offen hervor. In das Jahr 1868 fällt ein bischöflicher Hirtenbrief über die Erziehungspflichten der Eltern, im Jahre 1878 wurde das zweite Gesetz über die öffentliche Schule erlassen. Im Jahre 1857 war nämlich die konfessionslose Schule eingeführt worden; im Jahre 1878 wurde das staatliche Aufsichtsrecht ausgedehnt und den Gemeinden die Schulbaupflicht auferlegt. Die Katholiken, welche Privatschulen aus eigenen Mitteln begründet hatten, beklagten sich darüber, daß sie zu den Schullasten beitragen müßten; auch war ihnen die Staatsaufsicht unwillkommen. Nun erschien ihnen eine Anlehnung an die Antirevolutionäre erwünscht, welche dieselbe Haltung zur Schulfrage einnahmen. Ein in Rom gebildeter, nach 1880 auftretender Theolog, Dr. Schaepman, verstand es mit großem Geschick, allmählich die Abneigung der liberalen Katholiken sowohl gegen einen Bruch der alten Freundschaft mit den Liberalen als auch gegen ein Zusammengehen mit den Kalvinisten zu überwinden; er verstand es gleichfalls, engere Beziehungen zu den Antirevolutionären anzuknüpfen. Freilich fiel es auch auf protestantischer Seite nicht leicht, jahrhundertealte Feindschaften plötzlich zu vergessen. Der alles überwindende Zauberstab in den Händen Schaepmans war zuerst die Sozialpolitik. Indem er im Jahre 1896 bei der Aufstellung des Parteiprogramms die sozialpolitischen Forderungen voranstellte, welche die Liberalen so lange vernachlässigt hatten, und indem er an dem Trennenden klug vorüberglitt, siegte er über die Gegner in seiner eigenen Partei. An das andere Ziel, das Kartell mit den Kalvinisten, würde er trotz der Betonung gemeinsamer Ideale nicht so rasch gelangt sein, wenn im Lager der Antirevolutionäre nicht ein

[1] Die holländische Verfassung vom 24. August 1815 ist wie die italienische (sardinische von 1848) eine Nachbildung der Charte.

Mann von ähnlicher Geistesverfassung gewaltet hätte, gleichfalls ein Stratege und Taktiker des Parteikampfes, gleichfalls ein Mann, der von der Bedeutung der Sozialpolitik, der Parteiorganisation und der Presse für die Herrschaft über den Staat überzeugt war, gleichfalls ein Theolog: Dr. Kuyper. Die Verbindung dieser beiden Führer ist nach der Einführung der Kabinettsregierung das folgenschwerste Ereignis in der parlamentarischen Geschichte der Niederlande, denn sie schuf eine Zusammenballung von Kräften, die das öffentliche Leben ebenso beherrscht haben würde, wie die Massen der katholischen Partei in Belgien, wenn gegen Dr. Kuyper nicht heftige Feindschaft erwacht wäre und den Antirevolutionären die seit dem Jahre 1908 bestehende christlich-historische Vereinigung nicht Abbruch getan hätte. Da sie, wie erwähnt, aus drei Gruppen entstanden ist und eine volle materielle Übereinstimmung zwischen ihnen nicht zu erreichen war, so können wir sie nicht besser charakterisieren, als wenn wir sagen, wodurch eine jede sich von der Kuyperschen Partei unterscheidet; diese hatte schon im Jahre 1878 ihr Programm erhalten. Die erste, die von Herrn von Savornin-Lohmann geleitet wird, ist politisch und sozialpolitisch liberal, während die Kuyperianer zum Demokratismus neigen. Im Mittelpunkte der Lohmannschen politischen Überzeugungen steht die Idee der Repräsentation mit ihren Konsequenzen im Gegensatze zu der Kuyperschen der Delegation. Der Begründer der zweiten Gruppe, Pastor Bronsveld, glaubte, abweichend von Dr. Kuyper, nicht, daß die Heilige Schrift ein System noch heute gültiger politischer Normen enthielte; die Gegenwart sei aus der Vergangenheit hervorgegangen, folglich müßte auch die Politik eine geschichtliche Wurzel haben. Daher die Bezeichnung „christlich-historisch".[1] Die dritte, die friesische, an deren Spitze der Pastor Schokking steht, nähert sich, was diese Frage betrifft, der Auffassung Kuypers, teilte aber anderseits mit dem Pastor Bronsveld die Abneigung gegen ein politisches Zusammengehen mit den Katholiken.

Während die konfessionellen Parteien langsam wie die katholische in Belgien aufstiegen, ging die liberale langsam zurück; während Katholiken und Protestanten sich zusammenschlossen, spalteten sich die Liberalen, wie es in Belgien geschehen war. Die alte liberale Partei verstand es nicht, den Begriff der Freiheit auf die gründlich veränderten sozialen Zustände anzuwenden, sie verstand es nicht, daß der Zwang zur Herstellung der Freiheit notwendig sein kann, und als dieses Verständnis bei einem Teile

[1] Bronsveld war zwar überzeugt, daß alles, was den großen Prinzipien des Christentums widerspreche, überall, daher auch in der Politik, verboten sei, aber dem Worte „christlich" müsse das andere „historisch" hinzugefügt werden, „considérant que l'état de choses actuel et son développement ne sauraient être détachés du passé où ils ont leurs racines et d'où ils sont sortis". P. Verschave, La Hollande Politique, 1910, S. 99.

der Liberalen erwachte, verursachte es den Zerfall. Die liberale Vereinigung, die Fortschrittsmänner, die schon lange die Schwäche des Liberalismus beklagten, gedachten im Jahre 1896, gleichzeitig mit den Katholiken, mit einem Programm, das den sozialen Bedürfnissen der unteren Klassen weit entgegenkam, ein Band um die Zerfahrenen zu schlingen, aber die Vereinigung blieb allein. Die manchesterlichen Altliberalen glaubten sich sogar in den Jahren 1906—1908 stark genug, um sich mit einer Art Programm als unabhängige Partei aufzutun, und im Jahre 1901 veranlaßte die Frage des allgemeinen gleichen Wahlrechtes für Männer und Frauen den von der eigenen Parteiversammlung geschlagenen Generalstab der liberalen Vereinigung, diese zu verlassen und den demokratisch-liberalen Bund zu gründen, der die Milderung des Klassenkampfes und die größtmögliche Gleichheit der sozialen Existenzbedingungen durch einschneidende Reformen auf den Parteitagen der Jahre 1902 und 1904 forderte. Er steht den parlamentarischen Sozialisten am nächsten, von denen einem Deutschen nur gesagt zu werden braucht, daß sie sich von den deutschen vielleicht nur durch eine geringere Feindseligkeit gegen die christliche Religion und ein größeres Maß von Revisionismus unterscheiden.

Außer der größeren Zahl der Parteien hat ein anderer Umstand dem holländischen Parlamentarismus sein Gepräge gegeben. Hier herrschte nicht, wie in Belgien, von Anfang an eine völlige Harmonie zwischen dem aus dem Auslande berufenen Fürsten und den einträchtigen Führern zweier revolutionärer Parteien, sondern Liberale und Katholiken rangen unter der Führung des Professors Thorbecke, wie schon erwähnt wurde, dem Könige der Niederlande die Einführung der parlamentarischen Regierung gegen den Widerstand der Konservativen ab. So nahm in der folgenden Zeit der legitime König zu dem neuen Regierungssystem eine andere Haltung ein, als der auf dem Boden der Volkssouveränität stehende Koburger. Der König der Niederlande wurde mehrere Male aufgefordert, kräftig einzugreifen, so in der Schul- und in der Wahlreformfrage; er hat es jedesmal abgelehnt. Neben der Königin Viktoria ist Wilhelm III. der „konstitutionellste“ Fürst Europas im 19. Jahrhundert gewesen. Man kann darüber streiten, ob nicht Humbert I. von Italien und Georg I. von Griechenland auf dieselbe Ehre Anspruch machen dürfen. Selbstverständlich sprechen wir nur von parlamentarischen Monarchen.

Die Zurückhaltung des Fürsten und die vielen Parteien haben Folgen gehabt, die ein erfahrener Politiker vorausgesehen haben wird: eine politische Unbeständigkeit, wie in Frankreich und Italien, Koalitionsministerien, Kabinettsflickereien, Kammerauflösungen, „fortwurstelnde“ Ministerien ohne Mehrheit, unerfreuliche Bündnisse, zahlreiche Stichwahlen, grundsatzlose Stichwahlabkommen und auch politische Korruption.

Diese Behauptung läßt sich auf begrenztem Raume nicht beweisen,

aber in breiten Umrissen ist es möglich, die Geschichte der holländischen Kabinettsregierung darzustellen. Die liberale Partei, deren Größen der Professor des öffentlichen Rechtes Thorbecke um die Mitte und der Professor der Nationalökonomie Pierson gegen Ende des vorigen Jahrhunderts waren, behauptete ihr Übergewicht 30 Jahre nach der Einführung der neuen Regierungsweise. Nach 1880 begannen Schaepman und Kuyper sich zu nähern. Sie schlossen im Jahre 1888 ein Wahlabkommen ab, das im folgenden Jahre die Staatsunterstützungen für die konfessionelle Schule einbrachte. Bald aber entstand Uneinigkeit zwischen den Bundesgenossen; ihre Stellung zu der Wehrfrage entzweite sie. Da der Druck der konfessionellen Parteien aufgehört hatte, vermochten sich die Liberalen wieder auszudehnen. In die Periode 1888—1901 fällt die Bildung des Ministeriums Pierson, das sich auf finanziellem Gebiete ebenso große Verdienste erworben hat, wie das Thorbeckesche auf dem des Staatsrechtes. Inzwischen hatten Kuyper und Schaepman eingesehen, wie sehr sie sich durch die Auflösung ihres Bündnisses geschadet hatten. Sie bildeten einen Block zur gegenseitigen Unterstützung, der die Wahlsitze verteilte. Bei den Wahlen von 1901 entwickelte er eine solche Wucht, daß die entgegenstehenden Parteien eine gründliche Niederlage erlitten und das kalvinistisch-katholische Ministerium Kuyper die Zügel der Regierung ergriff. Nun entstand ein mächtiger Block der Linken, der, bis in die Reihen der Katholiken und Christlich-Historischen fühlbar, Kuyper im Jahre 1905 stürzte. Aber der Block war zu positiven Leistungen unfähig, und das liberale Ministerium fiel im Jahre 1908. Die Kalvinisten und Katholiken übernahmen die Regierung wieder und behaupteten sich in ihr nach den für sie günstigen Wahlen des Jahres 1909. Das Jahr 1913 hat zwar einen Rückschlag gebracht, aber da die Liberalen nur mit den Sozialdemokraten ein Ministerium hätten bilden können, welche die Mitwirkung wegen ihres voraussichtlich geringen Einflusses ablehnten, so mußte ein außerparlamentarisches Kabinett Cort van der Linden die Geschäfte übernehmen. Als seine wichtigste Aufgabe betrachtete es die Wahlreform, die das holländische Parlament schon mehrere Male beschäftigt hatte. Durch ein Gesetz von 1887 war die Zahl der Wähler von etwa 130 000 auf rund 300 000 erhöht worden, ein anderes von 1896 hob sie auf 600 000; es ist wegen seines liberalen Charakters sehr beachtenswert, denn es machte die Erlangung des subjektiven Wahlrechtes von der eigenen Anstrengung abhängig, da es sie an im übrigen leicht erfüllbare Bedingungen knüpfte. Aber auch in Holland war die demokratische Auffassung, die es als ein Geschenk des Staates an die Bürger betrachtet, schon seit Jahrzehnten sehr stark. Im Jahre 1917 wurde ein Kompromiß zwischen den konfessionellen und den linksstehenden Parteien abgeschlossen; das allgemeine gleiche Wahlrecht in Verbindung mit der Verhältniswahl

war der Preis für die volle ökonomische Gleichstellung der konfessionellen Schulen.

Einige Zahlen über das Stärkeverhältnis der Parteien werden die Schwierigkeiten der holländischen Kabinettsregierung verdeutlichen.

<table>
<tr><th></th><th>Altliberale</th><th>Unierte</th><th>Demokraten</th><th>Antirevolutionäre</th><th>Christlich-Historische</th><th>Katholiken</th><th>Sozialdemokraten</th></tr>
<tr><td>1909</td><td>4</td><td>21</td><td>9</td><td>21</td><td>12</td><td>26</td><td>7</td></tr>
<tr><td>1913</td><td colspan="2">32</td><td>7</td><td>11</td><td>10</td><td>25</td><td>15</td></tr>
</table>

Im Jahre 1918 haben Wahlen nach dem neuen Wahlrechte stattgefunden, welche den Liberalen, wie zu erwarten war, schwere Verluste eintrugen. Sie verloren 22 Sitze, während die Konfessionellen 4, die Sozialisten 11 gewannen. Die großen Hemmungen, welche die Vielheit der Parteien schon bisher der Kabinettsregierung bereitete, sind durch die weitere Parteizerfaserung so sehr gewachsen, daß es lange Zeit fast unmöglich schien, ein Kabinett zu bilden.

Dieser Darstellung al fresco sollen einige Einzelheiten folgen. Wenn auch die liberale Partei in den ersten Jahrzehnten nach 1849 ihr Übergewicht behauptete, so ist doch nicht zu übersehen, daß es selbst einem so hervorragenden Führer wie Thorbecke niemals lange Jahre vergönnt war, das Staatsschiff zu steuern. Es geschah dreimal: vom 1. November 1849 bis 19. April 1853, vom 31. Januar 1862 bis zum 9. Februar 1866 und vom 3. Januar 1871 bis zu seinem Tode am 4. Juni 1872. Von 1853 bis 1862 regierten mehrere aus Konservativen und Antirevolutionären gemischte Ministerien. Dem Sturze Thorbeckes im Jahre 1866 folgte ein Ministerium Fransen van de Putte, das drei Monate dauerte, und diesem ein Ministerium des konservativen Premiers Heemskerk, das aus Katholiken und Anhängern von Groen van Prinsterer, dem Begründer der antirevolutionären Partei, zusammengesetzt war. Heemskerk löste die Kammer zweimal auf, um sich zu behaupten, und erregte dadurch den stürmischen Unwillen der Liberalen. Sie gelangten wieder ans Ruder, zuerst unter dem Ministerpräsidenten Fock, dann unter Thorbecke selbst. In den siebziger Jahren bildet Heemskerk zum zweiten Male ein Koalitionsministerium, das über ein Tadelsvotum stürzt. Nach dem Siege zerfällt die liberale Partei wieder, und das Kabinett Kat van Portvliet geht an seiner eigenen Zerrissenheit 1879 zugrunde. Das Ministerium van Lynden, das weder liberal noch konservativ war, sich aber lange Zeit halten konnte, weil die Liberalen gespalten waren, zieht sich 1881 zurück. Besonders merkwürdig ist das dritte Ministerium Heemskerk, das von 1883 bis 1888 dauerte, ohne über eine feste Mehrheit zu verfügen, die sich überdies während seiner Amtszeit zweimal änderte. Heemskerk trat

1886 zurück, worauf Mackay berufen wurde, der aber so geringe Erfolge hatte, daß Heemskerk das Ministerium wieder übernahm und, um auf festeren Boden zu gelangen, zu dem bewährten Mittel der Kammerauflösung griff. In dieser Weise ist es in den Niederlanden weiter gegangen.

Damit schließe ich die Einzelausführungen über den holländischen Parlamentarismus, da sie ihn nur charakterisieren sollen; die Darstellung seiner Geschichte würde einen unverhältnismäßig großen Raum in Anspruch nehmen.

Zum Schlusse sei nur noch erwähnt, daß das niederländische Beamtenwesen so ungeregelt ist, wie in den meisten übrigen parlamentarisch regierten Staaten.[1]

4. Die skandinavischen Staaten

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts haben sich die öffentlichen Zustände **Norwegens** sehr verändert, aber noch heute kann nicht behauptet werden, daß es eine parlamentarische Kabinettsregierung nach englischem Vorbilde habe. Seine Regierungsform weist Ähnlichkeiten mit der belgischen auf. Seine im Jahre 1814 erlassene Verfassung verkörpert, wie die nordamerikanische von 1787, die französische von 1791 und die schwedische von 1809, den Grundsatz des staatsrechtlichen Gleichgewichts und wird als noch bestehend betrachtet, obwohl die Entwicklung zur Vereinigung der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt im Staatsministerium geführt hat.

In Norwegen wurde, wie in den Vereinigten Staaten noch heute, in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts fast allgemein der Grundsatz der Gewaltentrennung so verstanden, daß Ministerium und Kammer auch räumlich getrennt seien. Die hierdurch verursachten großen Unzuträglichkeiten veranlaßten zuerst den König, später die konservative Partei, anzuregen, daß die Minister bei den Beratungen des Stortings anwesend sein sollten. Aber die bäuerlichen Abgeordneten befürchteten davon eine Verstärkung des Beamteneinflusses und lehnten die Vorschläge ab. Als jedoch durch zwei Gesetze von 1859 und 1866 dem Lande doppelt so viele Vertreter als den Städten zugeteilt wurden, als eine radikale Partei mit der bäuerlichen verschmolz, als die Bauern anfingen, Advokaten und Volks-

[1] „Dem Beamtenwesen ist im großen und ganzen eine gesetzliche Organisation nicht zuteil geworden. Alles, was im allgemeinen das Verhältnis zwischen dem Staate und den Beamten betrifft, ist der Regierung ... überlassen ... Für welche Ämter die zu Ernennenden eine Prüfung zu bestehen haben, ist auch im allgemeinen gesetzlich nicht geregelt ... In der Beförderung und der Entlassung der Beamten, sowie der Ausübung der Disziplinargewalt hat die Regierung regelmäßig freie Hand." Nur die Lage der Richter ist gesicherter. L. de Hartog, Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, 1886, S. 56 f.

schullehrer, aus welchen Schichten so viele radikale Elemente hervorgegangen sind, als Abgeordnete zu wählen, und als schließlich seit dem Jahre 1869 das Storthing jedes Jahr zusammentrat, wodurch seine Macht beträchtlich zunahm, da begannen die alten politischen Befürchtungen zu wanken; die am weitesten Blickenden erkannten die Aussichten, welche die veränderte Sachlage den radikalen und nationalen Zielen gewährte. An der Spitze der radikal-bäuerlichen Partei stand Johann Sverdrup, zuerst Advokat, später Hypothekenbankdirektor. Aus dieser Stellung darf jedoch nicht auf eine gesicherte soziale Stellung geschlossen werden, wie die wirtschaftlichen Rettungen durch seine Freunde beweisen. Sein Vater hatte auf ihn eine glühende republikanische Gesinnung vererbt. Der alte Sverdrup war Beamter des Grafen Wedel gewesen, seine Stellung hatte auf ihn anscheinend einen ähnlichen Einfluß ausgeübt, wie die Tätigkeit Babeufs auf diesen Kommunisten. Der junge Sverdrup stellte sich das Ziel, sein Heimatland in eine Republik zu verwandeln, indem er den König von Schweden allmählich aus Norwegen hinausmanövrierte. Er war seit dem Jahre 1851 Mitglied des Storthings und hatte sich in den Jahren 1851, 1854 und 1857 gegen die Zulassung der Minister zu den Beratungen erklärt. Um die Wende des Jahrzehntes wurde aus dem Gegner ein Befürworter der Vereinigung, aber es dauerte noch über zehn Jahre, bis er seine Partei mit sich fortreißen konnte, da die Mehrheit der bäuerlichen Abgeordneten ihm nicht folgte. Noch im Jahre 1866 sprachen sich für die Vereinigung nur 45, gegen sie 55 Abgeordnete aus, dagegen stimmten im Jahre 1872 80 für die Zulassung und nur 29 dagegen.

So nützlich es ist, daß sich Regierung und Kammer von Angesicht zu Angesicht gegenübertreten, wie wir ja in Deutschland erfahren, so kann das Zusammenarbeiten von einer die Verfassung mißachtenden Partei dazu benutzt werden, um einen ungebührlichen Druck auf die Regierung auszuüben und so die Verfassung zu stürzen; es genügt der Hinweis auf die preußische Geschichte. Die Regierung, welche die tieferen Gründe des Sinneswechsels wohl erkannte, erklärte, daß sie mit der Änderung einverstanden sei, wenn ihr das Recht gegeben würde, die Kammer aufzulösen und wenn den zurücktretenden Staatsräten Pensionen gewährt würden; nach der norwegischen Verfassung kann selbst heute noch, wie auch nach derjenigen der Vereinigten Staaten, das Abgeordnetenhaus während einer Legislaturperiode nicht aufgelöst werden. Sverdrup weigerte sich auf diese Forderungen einzugehen. Zwölf Jahre wurde um diese Stellung gestritten; zuerst geschah es 1872. Dann beschloß das Storthing dreimal, in den Jahren 1874, 1877, 1880, gleichlautend die Verfassungsänderung, die Regierung aber weigerte sich, sie zu genehmigen. Die Zähigkeit und die unersättliche Gehässigkeit, mit der Sverdrup seine Partei bis zu ihrem Siege leitete, erinnert an die Art der aufrühre

rischen Schotten im Anfange ihres Kampfes gegen Karl I. und an die der Aufständischen in Massachusetts im amerikanischen Unabhängigkeitskriege; die ungarische parlamentarische Weise im Beginn des 20. Jahrhunderts war, zum Unterschied von der nordgermanischen, heftiger, brutaler, aber nicht abstoßender.

Da die Regierung nicht nachgab, stellte Sverdrup einen staatsrechtlichen Grundsatz zur Stütze seiner Forderung auf, Norweger und Engländer sind sich auch geistig verwandt. Wie diese im Kampfe mit den Stuarts zur Waffe des Naturrechts griffen, wie Sir Julian Corbett im Jahre 1917 eine neue seerechtliche Theorie erfand, um die Freiheit der Meere nicht zugestehen zu müssen, wie im Jahre 1918 das Jus Angariae von den Toten erstehen mußte, um den Schiffsraub zu bemänteln, so behauptete nun Sverdrup, daß dem Könige auch bei Verfassungsänderungen nur ein aufschiebendes Veto zustehe. Das erste Veto war dieser Theorie gemäß durch drei aufeinander folgende gleichlautende Beschlüsse dreier aufeinander folgender Storthings überwunden worden, folglich bestand die Verfassungsänderung nun zu Recht. Am 2. Juni 1880 brachte Sverdrup den Antrag ein, das Abgeordnetenhaus möge erklären, daß der gefaßte Beschluß als geltendes Grundgesetz Norwegens betrachtet werde. Nachdem er angenommen worden war, erklärte die Regierung, daß er nicht veröffentlicht werden könne, da er vom Könige nicht sanktioniert sei. Sie wandte sich nun an die juristische Fakultät der Universität Christiania um ein Rechtsgutachten, welche am 23. März 1881 einstimmig erklärte, daß bei Verfassungsänderungen dem Könige ein absolutes Veto gebühre.[1]

Sverdrup ging darauf zum letzten Angriff über. Wie vor den Wahlen des Jahres 1879 wurde vor denen des Jahres 1882 das Land durch eine wüste Agitation aufgewühlt, welche seiner Partei den Sieg verschaffte. Als Wille des Volkes wurde verkündet, daß das Ministerium angeklagt werde. So geschah es. Selmer und sieben seiner Amtsgenossen wurden abgesetzt, drei mit Geld gestraft. Da ein neu gebildetes konservatives Ministerium sich nicht halten konnte, war der König gezwungen, Sverdrup zu beauftragen, ein radikales zu bilden. Damit erlangten seit dem Jahre 1884 die Mitglieder des Staatsrates Zutritt zu den Storthingsverhandlungen. Der Bildung einer Parteioligarchie stand noch ein Hindernis im Wege, nämlich die Bestimmung der Verfassung, daß die Abgeordneten in ihrem Wahlkreise ansässig sein müssen. Sie wurde im selben Jahre beseitigt, aber nur teilweise, nur für frühere Mitglieder des Staatsrates. Diese sind in jedem Wahlkreise wählbar; so

[1] Der Verfasser hat selbstverständlich nicht die Absicht, auf die staatsrechtliche Seite der Frage einzugehen. Er stellt daher nur fest, daß das königliche Veto nur für legislative Beschlüsse einhellig als lediglich aufschiebend betrachtet wird.

sicherte sich Sverdrup das Fortbestehen seiner Kamarilla. Im gleichen Jahre wurde auch das Wahlrecht geändert, aber die siegreiche Partei führte nicht das allgemeine und gleiche ein, sondern verwandelte das bis dahin bestimmten Klassen zustehende in ein Zensuswahlrecht. Erst im Jahre 1898 folgte das gleiche Stimmrecht für 25jährige Männer und im Jahre 1907 das Wahlrecht der Frauen, wenn sie eine geringe Steuersumme an ihrem Wohnorte bezahlten; es steht ihnen jetzt unter denselben Bedingungen wie den Männern zu.[1]

Die zur Trennung Norwegens von Schweden führenden Begebenheiten darf der Verfasser übergehen und sich zu einer Charakterisierung der norwegischen Regierungsform wenden. Ihr muß er eine allgemeine Bemerkung vorausschicken. Die parlamentarische Regierung ist in keinem Staate durch lückenlose Verfassungsbestimmungen eingeführt worden. In einem Staate bürgerte sie sich durch die Nachgiebigkeit des Monarchen ein, obwohl er die Rechte eines konstitutionellen Fürsten hätte in Anspruch nehmen dürfen, nämlich in Italien; in anderen Staaten war sie das unvermeidliche Ergebnis der politischen Entwicklung oder von Verfassungsbestimmungen, zudem die Fürsten durch den Willen des Volkes auf den Thron berufen worden waren, so in England, Belgien und Rumänien; in mehreren war sie die Frucht eines heftigen oder milderen Kampfes, so in Norwegen, Dänemark, Griechenland, in den Niederlanden; in einem, in Spanien, entstand sie durch das Übereinkommen der Parteiführer. Da die Kabinettsregierung folglich hauptsächlich auf stillschweigenden Konventionen beruht, welche die Verfassung unberührt lassen, so können die Widersprüche zwischen ihr und der Regierungsform nicht überraschen, denen wir auch in Norwegen begegnen.

Die durch das Ringen Norwegens mit Schweden gefährdete Stellung des Königs ist durch die Revolution von 1905 noch mehr geschwächt worden, aber wenn wir die Darstellung des norwegischen Staatsrechtes aus der Feder Bredo Morgenstiernes lesen, müssen wir glauben, daß der König der politische Mittelpunkt des Landes ist. Dem Könige werden, wie in Schweden, alle Angelegenheiten im Staatsrate von den Ministern vorgetragen, und er soll nach freiem Ermessen Entschlüsse fassen, die die Minister nur auszuführen haben. Weiter hat der König die militärische Kommandogewalt. Der König kann nach Anhörung des Staatsrates ohne vorhergehendes Urteil entlassen: Staatsminister, Gesandte, Konsulen, geistliche und bürgerliche Oberbehörden; andere Beamte kann er nur

[1] Von der dürftigen deutschen politischen Literatur heben sich zwei Aufsätze über den norwegischen Verfassungsstreit ab. K. Maurer, Der Verfassungskampf in Norwegen (Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, N. F., Bd. VI, 1883) behandelt hauptsächlich die Vetofrage; H. Martens, Der norwegische Verfassungskonflikt (Schmollers Jahrbuch 1883 und 1885) geht in der zweiten Abhandlung auf den Staatsprozeß gegen das Ministerium Selmer ein.

zeitweise von ihren Amtsverrichtungen entheben. Die Pensionen aber setzt das Storthing fest. Als tatsächliche, nicht nur formale Überreste der alten Verfassung haben sich erhalten, daß außerordentliche Auflösungen des Parlamentes (während der Legislaturperiode) unstatthaft sind und die Abgeordneten (mit den bekannten Ausnahmen) in ihrem Wahlkreise ansässig sein müssen.

Dagegen besteht Übereinstimmung mit den Grundsätzen der parlamentarischen Regierung in folgenden Stücken. Das Staatsminister genannte Mitglied des Staatsrates wird als Leiter des Ministeriums, als Ministerpräsident, betrachtet; er bildet das Ministerium. Nach der Verfassung wählt der König die Minister. Wenn der König an einem Entschlusse gegen die Meinung der sämtlichen Mitglieder des Staatsrates festhält, folgt der Rücktritt des Ministeriums. Dann wendet sich der König wegen der Bildung eines neuen Ministeriums an den Leiter der Opposition. Der norwegische Parlamentarismus unterscheidet sich von dem romanischen dadurch, daß das Interpellationsrecht beschränkt ist. Es ist das überhaupt ein gemeinsames Merkmal des skandinavischen Parlamentarismus. Wenn die Interpellation mit der Vorlage nicht zusammenhängt, muß ein schriftliches Gesuch um ihre Erledigung eingereicht werden. Erklärt der Minister, daß sie nicht beantwortet wird, dann ist die Sache erledigt. Die Debatte über sie darf ohne besonderen Beschluß nicht über zwei Stunden dauern. Darin stimmt die norwegische Parteiherrschaft mit der europäischen überein, daß sie die Minderheiten schädigt und den Anhängern Vorteile zuwendet; am meisten scheint dies bei der Wahl der Vorsteher der Ämter der Fall zu sein.

Auf den eigentümlichsten Zug der norwegischen Regierungsform müssen wir ausführlicher eingehen. Den Schlüssel zu seinem Verständnis gewinnen wir, wenn wir uns erinnern, daß sie von einer kräftigen Partei erzwungen wurde, wodurch sie der belgischen ähnlich, der englischen unähnlich wurde. So sagt Morgenstierne: „Der Unterschied zwischen diesem Parlamentarismus und seinem englischen Vorbilde besteht im wesentlichen darin, daß, während der Übergang der Parteileiter in das Ministerium in England eine Machtvergrößerung, dies in Norwegen eine Machtverminderung bedeutet, indem der Schwerpunkt der Macht auch weiterhin bei der Parteiorganisation des Storthings und den von der Partei beherrschten Storthingskomitees ruht, während nur schwache Andeutungen von dem wichtigen Einflusse vorkommen, welchen ein englisches Ministerium auf seine Parteigenossen im englischen Parlamente ausübt.“ So sind die Minister, gleichsam als Delegierte ihrer Partei, gebunden, weshalb dem Könige vielleicht eine gewisse Freiheit bleibt. Damit fällt auch volles Licht auf den Stand des Interpellationsrechtes. Die Verantwortlichen sind nicht die Minister, sondern die Parteiorganisationen.

Aschehoug, der den norwegischen Parlamentarismus in seiner Kindheit beschrieb, erklärte den unentwickelten Stand des Interpellationsrechtes damit, daß es gänzlich überflüssig sei, weil das Storthing jedermann vor seine Schranken laden könne, um ihn in Staatsangelegenheiten zu vernehmen.[1]

Die letzten Nebel aber, die das Bild der norwegischen Regierungsform umgeben, zerreißt Morgenstierne in dem Satze: „Infolgedessen ist die Entwicklung unseres Staatslebens in der Richtung einer nicht bloß gesetzgebenden, sondern auch regierenden Nationalversammlung gegangen.“[2] Nicht das Kabinett herrscht, welches die Parteiorganisation lenkt, sondern die Parteiorganisation herrscht, welche das Kabinett am Zügel führt. Wir begegnen hier ähnlichen politischen Zusammenhängen wie in Belgien.[3] Die norwegische Regierung steht der im ersten Aufsatze beschriebenen parlamentarischen Regierung näher, als der parlamentarischen Kabinettsregierung. Verschiedene Verfassungsbestimmungen Norwegens stimmen auch mit denjenigen der Union überein: so die mehrmals erwähnte Vorschrift der Ansässigkeit für den Abgeordneten, das gleichfalls schon besprochene Fehlen außerordentlicher Parlamentsauflösungen, dann die Befugnis der Gerichte, über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu entscheiden, das Zusammentreten des Storthings zur ordentlichen Session ohne Berufung durch den König, und das Frauenstimmrecht. Dagegen war das Verfassungsreferendum des Jahres 1905 ein einmaliger Vorgang. Um auch dies nicht zu vergessen, stoßen wir auf dieselben Formen des Kampfes gegen den Alkohol und auf dieselben Verfahren zu ihrer Umgehung.

Das Bestehen nur einer Kammer verbindet Norwegen mit den südlich der Donau gelegenen Balkanstaaten.

Die Verfassung des Landes, mit dem Norwegen bis zum Jahre 1905 vereinigt war, nämlich Schwedens, hat noch heute den altertümlichen Charakter nicht ganz abgestreift, den ihr ihre Schöpfer im Jahre 1809 nach der Absetzung des Königs Gustav IV. Adolfs aufprägten.[4] Obschon

[1] T. H. Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, S. 144. Vergl. J. Hatschek, Das Interpellationsrecht, 1909, S. 101.

[2] Bredo Morgenstierne, Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, 1911, S. 97.

[3] Sie tritt auch in der Einfachheit der Parteiverhältnisse hervor und spricht sich in der Statistik aus. Im Jahre 1915 wurden gewählt 21 Rechte und Liberale, 78 Demokraten, 24 Sozialdemokraten und 4 Wilde. Zuverlässige Ziffern über die Wahlen des Jahres 1918, die den rechtsstehenden Parteien günstig gewesen sind, habe ich nicht gesehen.

[4] Die grundlegenden Werke sind von Pontus Fahlbeck: 1. La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, 1905, und 2. Die Regierungsform Schwedens, 1911, ein gründlicher geschichtlicher und staatsrechtlicher Kommentar, der die seit 1905 eingetretenen Reformen berücksichtigt und dem eine geschichtliche Einleitung vorausgeht. Ausführlicher geht auf die geschichtliche Entwicklung ein Rudolf Kjellén in seinem Buche: Schweden, 1917.

aus nationalen Bestandteilen zusammengesetzt, verleugnet ihre Gestalt doch nicht den Eindruck, den die Lehre vom Gleichgewichte der Staatsgewalten auf ihre Bauleute ausübte. Vielleicht haben sie in ihr ein Prinzip gesehen, das sie bei der Auswahl der vorhandenen geschichtlichen Materialien leitete.[1] Freilich scheinen sie der Blackstoneschen Darstellung den Vorzug vor der Montesquieuschen gegeben zu haben, und ihr Vorbild war eher die Verfassung des nordamerikanischen Bundesstaates von 1787 als die französische von 1791. Die Föderalisten wollten ja den altenglischen Staat auf dem Boden der abgefallenen Kolonien wieder aufrichten, und die schwedische Verfassung erinnert durch eine Bestimmung über den Staatsrat an den Act of Settlement.[2]

Treffend führt Fahlbeck aus: „daß die konstitutionelle Monarchie stets und überall dualistisch ist, daß Dualismus der Verfassung das eigentliche Wesen dieser Staatsform ist", „während in der Gegenwart der Staat überall einheitlich" sei. Und er rühmt an der schwedischen Verfassung: „Die Teilung der Macht durch die volle Durchführung des Dualismus in der Verfassung gewährt dem Reichstage den Einfluß, den er verlangt, und bewahrt gleichwohl dem Monarchen die selbständige Stellung, die er historisch innegehabt hat." Deshalb stellt er die Behauptung auf, daß es von der konstitutionellen Monarchie drei Wege in die politische Zukunft gebe: den englischen Parlamentarismus, den schwedischen Parlamentarismus und die Republik.[3] Wir werden die Frage zu beantworten haben, ob nicht der schwedische schon beim englischen Parlamentarismus angelangt ist.

Aschehoug verweilt ebenfalls bei dem dualistischen Charakter der schwedischen Verfassung. Der Grundsatz, an der überkommenen Grundlage der Verfassung festzuhalten, führte nach ihm ihre Schöpfer einerseits dahin, den König einen viel größeren Anteil an der gesetzgebenden Macht behalten zu lassen, als ihm nach jener Lehre (vom staatsrechtlichen

---

[1] Dieser Eindruck wird bestätigt durch folgende Worte: „Der Konstitutionsausschuß, welcher die gegenwärtige Regierungsform Schwedens verfaßt hat, war allerdings nicht unbeeinflußt von der hergebrachten Regel betreffs der Notwendigkeit der Verteilung der gesamten Staatsgewalt unter die drei besonderen Gewalten, die ausübende, gesetzgebende und richtende. Aber das von dem Ausschuß selbst ausgesprochene Prinzip war, an der von alters her überkommenen Grundlage der Staatsverfassung festzuhalten." T. H. Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 1886, S. 63.

[2] Es ist die Bestimmung, daß (1.) die dem Könige gegebenen Ratschläge der Staatsräte protokolliert werden müssen und dem Ausschuß des Reichstages die Protokolle zu unterbreiten sind, die (2.) einer strafrechtlichen und politischen Verantwortlichkeit zur Grundlage dienen sollen. Der erste Teil dieser Bestimmung ist nach Aschehoug „aus dem älteren schwedischen Staatsrecht hervorgewachsen. Nach der schwedischen Regierungsform von 1719 hatte der König im allgemeinen seinen Beschluß in voller Ratsitzung zu fassen". A. a. O., S. 36. Der zweite Teil wurde durch die Verfassung von 1809 hinzugefügt. Vergl. Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, S. 292 f.

[3] F. Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, S. XII, XX, XXII.

Gleichgewichte) eigentlich gebührte, andererseits dahin, dem Reichstag die ausschließliche Ausübung von Rechten zu gewähren, welche nach dieser Lehre dem König und dem Reichstag im Verein oder dem König allein zukommen sollten."[1]

Nach der schwedischen Verfassung, die nur durch das Zusammenwirken von König und Reichstag verändert oder beseitigt werden kann, treten sich gegenüber erstens die Krone, zu deren ausschließlichen Befugnissen gehören Beamtenernennung, vor allem des Staatsrates, die militärische Kommandogewalt, die auswärtige Politik, eine bescheidene Mitherrschaft auf dem Gebiete des Finanzwesens, aber die volle Gleichberechtigung auf dem der allgemeinen Gesetzgebung, die ausschließliche Herrschaft im Umkreis der ökonomischen Gesetzgebung, endlich die gesamte Rechtspflege, zweitens der Reichstag. Ausschließlich unterstehen dem Reichstage, der vom Könige aufgelöst werden darf und gegen dessen Beschlüsse der Fürst ein Veto besitzt (§ 87, 109), die Verwaltung der Staatsschulden und die Reichsbank. Der Anteil des Reichstages scheint unbedeutend zu sein; wenn man aber erwägt, daß das Finanzwesen fast ganz von ihm beherrscht wird, der Staatshaushalt zu seiner ausschließlichen Domäne gehört und der finanzielle Teil der Staatsverwaltung immer mehr den politischen Schwerpunkt verschiebt, so ändert sich die frühere Meinung. Dazu kommt aber nun, daß der Reichstag, vom Könige unberufen, zu jährlichen Sitzungen zusammentritt und die königliche Gewalt durch zwei Einrichtungen von sich abhängig macht.

Wie vorher ausgeführt wurde, hat der vom Könige ernannte Staatsrat den König vor allen Schritten zu beraten. „Die Staatsräte haben den Verhandlungen aller Angelegenheiten, die im Staatsrate vorkommen, beizuwohnen" (§ 5). „Alle Regierungsangelegenheiten, mit Ausnahme der im § 15 erwähnten (Militärkommando), müssen im Staatsrate dem Könige vorgetragen und daselbst entschieden werden" (§ 7). Der König darf keinen Beschluß „in diesen Angelegenheiten fassen ... wenn nicht mindestens drei Staatsräte außer dem betreffenden Vortragenden zugegen sind" (§ 8). „Über alle Gegenstände, die vor dem König im Staatsrat vorgetragen werden, soll ein Protokoll geführt werden ... Die anwesenden Mitglieder des Staatsrates sollen unter Verantwortlichkeit für ihre Ratschläge, wie es weiter unten in den § 106 und 107 angegeben ist, unbedingt ihre Meinungen aussprechen und motivieren, die dann in das Protokollbuch aufgenommen werden. Dem König soll es jedoch vorbehalten sein, allein die Entscheidung zu treffen. Sollte es jedoch einmal wider Erwarten vorkommen, daß der Beschluß des Königs offenbar gegen das Grundgesetz oder andere allgemeine Gesetze des Reiches verstieße,

[1] Aschehoug, S. 63.

so liegt es den Mitgliedern des Staatsrates ob, dagegen kräftige Vorstellungen zu erheben. Derjenige, der keine besondere Meinung zu Protokoll geäußert hat, soll für den Beschluß, den der König faßt, verantwortlich sein, als hätte er ihm selbst dazu geraten" (§ 9). In Angelegenheiten der Kommandogewalt soll der Beamte seine Bedenken in ein Protokollbuch eintragen, dessen Richtigkeit der König durch seine Unterschrift bestätigt, doch ist der König an die Bedenken nicht gebunden (§ 15). Eine ähnlich selbständige Stellung nimmt der König auf dem Gebiete der auswärtigen Politik ein: beim Abschluß von Verträgen und Bündnissen sowie vor Kriegsbeginn und Friedensschluß, in welchem Falle ein außerordentlicher Staatsrat einberufen werden muß (§ 12, 13). „Alle vom Könige ausgehenden Erlasse und Befehle, mit Ausnahme derjenigen, die das Militärkommando betreffen, müssen, um gültig zu sein, mit der Unterschrift des Königs und von dem vortragenden Staatsrat kontrasigniert sein, welcher dafür verantwortlich ist." Sollten sie gegen die Regierungsform verstoßen, „so muß er darüber im Staatsrate Vorstellungen erheben. Wenn aber der König dennoch darauf besteht . . ., so hat der Vortragende das Recht und die Pflicht, seine Kontrasignation zu verweigern und muß sein Amt niederlegen . . ." (§ 38). Findet nun der Konstitutionsausschuß des Reichstages, daß gegen das Gesetz gehandelt oder eine Übertretung angeraten oder eine gebotene Vorstellung versäumt oder die Kontrasignation nicht verweigert worden ist, dann hat er gegen den Schuldigen Anklage zu erheben, der von dem Reichsgericht abgeurteilt wird (§ 106). „Haben Mitglieder des Staatsrates gegen die wahren Interessen des Landes gehandelt oder es an Unparteilichkeit, Eifer, Gewandtheit und Regsamkeit" mangeln lassen, dann soll der Reichstag an den König die Bitte richten, sie ihrer Stellen zu entheben (§ 107). Aber der König ist nicht verpflichtet, ihr Folge zu geben. Beachtet er sie nicht, dann ist ein Konflikt nicht zu vermeiden.

Die weitgehende mittelbare Abhängigkeit der Krone vom Reichstage wurde im vorigen Jahrhunderte noch dadurch verschärft, daß die von ihm zu bewilligenden Einnahmen immer mehr die festen[1] (ordentlichen), die nach der schwedischen Verfassung nicht bewilligt werden, überstiegen.

[1] Eine Begriffsbestimmung der festen Einnahmen fehlt. Als Bewilligungen werden im § 60 aufgeführt die „Einkünfte des Zolls, der Akzise, der Post, des Stempels und der Hausbedarfsbranntweinsteuer, ferner auch die allgemeine Einkommen- und Vermögenssteuer, die jeder Reichstag zu bewilligen hat. Keine öffentlichen Abgaben, von welcher Benennung oder Beschaffenheit sie auch sein mögen, dürfen ohne die Erlaubnis des Reichstages erhöht werden, ausgenommen allein die Zölle für die Ein- und Ausfuhr des Getreides". Die Grundlage für die Einteilung der Staatseinnahmen in feste und bewilligte ist nach Aschehoug „rein historisch. Im Jahre 1809 betrachtete man als ordinär die Einnahmen, welche unter Gewähr alter Gebräuche oder auf Grund bestehender Gesetze oder aus permanenten Staatseinrichtungen, sofern sie nicht laut § 60 zu den Bewilligungen gezählt werden sollten, einkamen". S. 75.

„Der Reichsetat für 1910 beträgt in „ordentlichen Einnahmen“ rund 36,2 Millionen Kronen, in „Bewilligungen“ 172,9 Millionen Kronen,“ schreibt Fahlbeck. Und obgleich er betont, daß „anstatt der eingegangenen Grundsteuern und Naturalabgaben andere Erwerbsquellen ... eröffnet (wurden) in den Eisenbahnen und Telegraphen und in den immer ergiebiger werdenden Staatswäldern, Wasserfällen und Erzfeldern“, so verhehlt er doch nicht, daß der Reichstag auf dem Felde des Staatshaushaltes „ungefähr ebenso selbständig herrscht wie der König auf seinem Gebiete“.[1] Obwohl nun der Reichstag das Budget auf den Vorschlag des Königs, jedoch ohne seine Genehmigung, festsetzt, so kann er ihn doch nicht durch dessen Ablehnung matt setzen; denn wenn das neue nicht rechtzeitig zustande gekommen ist, dann gilt das alte. Andererseits werden alle Einnahmen nur auf ein Jahr bewilligt.

Dasjenige Gebiet, auf dem die ausschließlichen Befugnisse des Königs am schwersten zu begrenzen sind, ist das der sogenannten ökonomischen Gesetze. Es gehören hierher Verordnungen über Jagd, Fischerei, Bergbau, Forstwirtschaft, Handel, Handwerk, Fabriktätigkeit, aber auch Unterrichtswesen, Armenpflege usw. Es steht dem Reichstage nur das Recht zu, Petitionen an den König zu richten. Doch ist er auch hier gebunden. Denn „kostet die Durchführung eines neuen ökonomischen Gesetzes Geld“, schreibt Aschehoug, „so ist der Reichstag nicht verpflichtet, die dazu nötigen Mittel zu bewilligen“.[2] In vielen Fällen zieht es der König vor, eine Angelegenheit zusammen mit dem Reichstage zu erledigen. Man sollte annehmen, daß mit dem Wachsen des Verkehrs die ökonomische Gesetzgebung immer mehr einschrumpfen müsse.[3]

Wenn ein Fremder das Verhältnis von Krone und Reichstag überblickt, so scheint es ihm, daß er ihr schon im Jahre 1809 an wirklicher Macht überlegen war, während diese ihn an äußerer, scheinbar er überragte. Verschiedene Umstände, abgesehen von der wachsenden Wichtigkeit der bewilligten Einnahmen, tragen dazu bei, die des Reichstages noch zunehmen zu lassen. Dies geschah dadurch, daß der Staatsrat, wie in Norwegen, zu den Verhandlungen des Reichstages Zutritt erlangte, daß im Jahre 1876 einer der drei neu ernannten Minister ohne Portefeuille als Ministerpräsident berechtigt wurde, seine Amtsgenossen zu

---

[1] Fahlbeck, S. 171, 176, 182, 183.

[2] Aschehoug, S. 67. Vorher heißt es, da der König nach § 73 keine neue Steuerauflage, keine Ausschreibung von Mannschaft, Geld oder Waren ohne Genehmigung des Reichstages vornehmen dürfe, er kein Wegegesetz geben könne, das die Pflicht auferlegt, Wegearbeiten zu verrichten, oder ein Gesetz betreffs einer Armen- oder Schulsteuer.

[3] In der Vergangenheit hat die ökonomische Gesetzgebung nicht häufig zu Konflikten geführt. Im Jahre 1840 wurden vom Konstitutionsausschuß die Mitglieder des Staatsrates angeklagt, weil sie dem König geraten hatten, eigenmächtig ein Wechselgesetz und ein Gesetz über Privatbanken zu erlassen.

wählen, daß zweitens der König sich für gewöhnlich damit begnügte, die Vorschläge des Ministerrates zu genehmigen und daß er drittens noch später bei der Ministerwahl die Stärke der Parteien im Reichstage berücksichtigte.[1] So nahm die Abhängigkeit des Ministerrates vom Könige im selben Maße ab, wie sie vom Reichstage zunahm. Bis zum Jahre 1866 war sie wenig fühlbar gewesen. Der Reichstag setzte sich aus den Abgeordneten der vier Stände zusammen, die alle fünf Jahre einmal zusammentraten. Nun wurden aus ihnen zwei aus einem Zensuswahlrechte hervorgehende Kammern geschaffen, die sich jedes Jahr versammelten, und es begann die Bildung moderner Parteien, die sich im Gehäuse der vier Stände nicht recht hatten entwickeln können. Jedoch scheinen sie selbst heute noch nicht zu der Einheitlichkeit der Grundsätze fortgeschritten zu sein,[2] die in anderen Ländern häufig so viele Schwierigkeiten bereitet. Auch jetzt noch wurde die Entfaltung einer reinen Parteiregierung außer diesem allmählich schwindenden Mangel an Übereinstimmung durch folgende Tatsachen verhindert. Die Entstehung einer Klasse von Geschäftspolitikern wurde und wird dadurch erschwert, daß der Abgeordnete in seinem Wahlkreise ansässig sein muß, was aber, wie die Erfahrungen der Vereinigten Staaten beweisen, keine volle Sicherheit gewährt. Weiter wurde und wird vom Interpellationsrechte,[3] ebenso wie in Norwegen und Dänemark, ein spärlicher Gebrauch gemacht, und die Verhandlungen tragen einen geschäftsmäßigen Charakter. Die Session beginnt, ohne daß der König das Parlament einberufen hätte, Mitte Januar und dauert verfassungsmäßig vier Monate. Die große Zahl der Bauern drängt zum Schlusse, sobald die Bestellung des Ackers möglich geworden ist. Endlich hatten und haben die beiden Kammern gleiche Rechte; sie treten, wenn sie sich über Finanzfragen nicht einigen können, zu einer einzigen Kammer zusammen, in der die Abstimmungen

---

[1] Im 18. Jahrhundert wurden die Ratsherrn „wenn auch nicht formell, so doch faktisch von den Ständen, d. h. von der herrschenden Partei gewählt". Sollte nun die Vorschrift des § 4 der Verfassung: „Der König allein soll das Reich regieren" zur vollen Wirklichkeit werden, „so durfte der Staatsrat nicht Handlanger einer Partei und dem Könige gegen seinen Willen aufgezwungen sein". Darum wird nun bestimmt, daß er nach eigenem Ermessen die Männer erwählt, die ihn bei der Ausübung seines hohen Berufes binden sollen. Fahlbeck, der dies S. 55 auseinandersetzt, fügt hinzu: „Die einfache Staatsklugheit schreibt ihm dabei vor, daß er dazu solche Männer aussucht, die auch beim Reichstage ... gern gesehen sind." Wird aber dabei nicht der parlamentarischen Regierung vorgearbeitet?

[2] Nach einem Aufsatze „Le Parlementarisme Suédois" (Revue Politique et Parlementaire, 1913) gibt es unter den Liberalen Schutzzöllner und Freihändler; die Abgeordneten seien „groupés d'après leur circonscription, et non d'après leur parti".

[3] Den Kammermitgliedern ist nicht ausdrücklich das Recht eingeräumt, die Staatsräte zu interpellieren. Doch geschieht es. An der Diskussion kann jedes Mitglied teilnehmen, „aber einen Beschluß in der Sache darf die Kammer nicht fassen, nicht einmal in der Form eines motivierten Übergangs zur Tagesordnung". Aschehoug, S. 62. Einem französischen Beurteiler fiel auf, wie gering die Zahl der Interpellationen gegen die der Anträge sei.

nach der Mehrheit erfolgen. Solange der Ministerpräsident im Oberhause eine genügende Mehrheit hatte, brauchte er sich dem Willen des Unterhauses nicht zu beugen. Diese Verhältnisse erklären es, daß Flandin noch im Jahre 1909 schrieb: „La Suède est une monarchie constitutionelle, ce n'est pas encore une monarchie parlementaire.“[1] In demselben Jahre aber wurde das allgemeine gleiche Wahlrecht für die zweite Kammer eingeführt und der Zensus für die Mitglieder der ersten, von den Provinziallandtagen gewählten, Kammer herabgesetzt. Die Wählerschaft verdoppelte sich. Nun nahm die sozialistische Partei in der zweiten Kammer, deren Ideal die demokratische Republik ist, beträchtlich zu, ja es spaltete sich einige Jahre später ein extremer Flügel ab, der rasch wuchs; in den liberalen Reihen, welche für die parlamentarische Regierung eintreten, gingen die Fortschrittsmänner über die Altliberalen hinaus, und selbst unter den Konservativen herrscht keine volle Geschlossenheit. In der ersten Kammer hat die Linke nun auch eine so große Minderheit, daß diese, mit ihrer Mehrheit in der zweiten Kammer verbunden, ihr das Übergewicht im Reichstage sichert. Die folgenden Zahlen werden die Parteiverschiebungen in der zweiten Kammer deutlicher machen:

1911	65 Konservative	101 Liberale	64 Sozialisten (1909 erst 34)	
1914	86 „	57 „	87 „ (Unter ihnen 15 äußerste Linke)	230
1917	70 {58 alte Rechte, 9 Bauernbund, 3 Verband der Landwirte}	62 „	98 „ (Unter ihnen 22 äußerste Linke)	

Trifft das im Jahre 1909 von Flandin gefällte Urteil noch auf die heutige Regierungsform Schwedens zu? Kjellén beurteilte noch in der ersten Hälfte des Jahres 1917 die Lage so: der Kampf zwischen Reichstag und König sei zugunsten des Reichstages entschieden und in der Regierung der Schwerpunkt vom Könige nach der Seite der Räte verschoben. Jetzt könne es geschehen, daß der König ohne dem Beschlusse des Ministeriums die Sanktion zu versagen, seine abweichende Ansicht protokollieren lasse. Da aber gegen den Reichstag das „Kabinett“ auf die Länge nicht regieren könne, so sei der Streit zwischen den politischen Parteien in den Vordergrund getreten. Noch immer aber nehme man auf den Reichstag bei der Besetzung der Ministerien wenig Rücksicht. Dies ist der entscheidende Punkt, und die Frage ist, ob es sich nach den Wahlen von 1917, die nach dem Abschlusse des Kjellénschen Buches stattfanden, geändert hat. Besteht nicht der Zwang, das Ministerium aus der Mehrheitspartei zu wählen, so hat das Recht des Königs, die Kammer aufzulösen, die gegen die Staatsräte gerichteten Mißtrauensvoten des Reichstages nicht beachten zu müssen,

[1] E. Flandin, Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine, IV, 351.

der verfassungsrechtliche Schutz gegen Budgetverweigerung, endlich sogar das geringer bewertete Recht, die Vorsitzenden des Reichstages zu ernennen, nach wie vor Bedeutung. „Der Kampf auf dem Gebiete der Verfassungsprinzipien ist also noch immer unentschieden trotz der dramatischen Steigerung im neuen Jahrhundert," schrieb Kjellén, nachdem das Ministerium Hammarskjöld im März 1917 durch das Ministerium Swartz-Lindman ersetzt worden war. Noch heute bilde der konstitutionelle Dualismus das architektonische Grundmotiv der schwedischen Staatsform, weiter „der Reichtum an Kontrollen und weitausgedehnten Sicherheitseinrichtungen". Aber der künstliche Eindruck, den dieses System von Gewichten und Gegengewichten im Anfang auf den Beschauer macht, vermindert sich nach Kjellén, „wenn man die beherrschende Rolle sieht, die der König in ihn einnimmt. Darin hat die Verfassung ihre innere Einheit und ihr geschichtliches Erbe".[1]

So groß auch das Mißtrauen sein mag, das ein Fremder gegen ein Urteil hegt, das von dem des Einheimischen abweicht, jedenfalls darf er in einer wissenschaftlichen Darstellung seine Meinung nicht verheimlichen. Dem Verfasser scheint es, daß die Wahlen des Jahres 1917 eine solche Veränderung sowohl im Ministerium als auch in der auswärtigen Politik Schwedens hervorgebracht haben, daß an einem Siege der parlamentarischen Kabinettsregierung nicht zu zweifeln ist. Er zeigt sich vor allem darin, daß die schwedische auswärtige Politik sofort ganz in das Gleis der Entente einbiegt trotz der selbständigen Haltung, die nach der schwedischen Verfassung dem Könige zukommt. Auch ist die Stellung des schwedischen Beamtentums keineswegs rechtlich so gesichert, daß sich nicht auch hier ein Umschwung zugunsten der herrschenden Partei vollziehen könnte.[2] Und das Übergewicht des Reichstages im Umkreise des Finanzwesens bricht der Macht des Königs das Rückgrat.

In dem dritten skandinavischen Staate, in Dänemark, begannen die Liberalen schon bald nach dem Kriege gegen Deutschland, im Beginn des letzten Drittels des vorigen Jahrhunderts, die Einführung der parlamentarischen Regierung zu erstreben. Wer über eine kräftige Einbildungskraft verfügt, dürfte behaupten, daß der Ansturm auf die konstitutionelle Monarchie in Dänemark eine Fortsetzung des preußischen Ringens war, indem man am Öresund zu demselben Mittel wie in Berlin, nämlich zu dem Kampfe um den Staatshaushalt, griff. Verstärkt wurde die Stim-

[1] R. Kjellén, Schweden, 1917; S. 157, 149, 139, 138, 143 f., 141, 145, 152, 146. Eine ausführliche Vergleichung der schwedischen mit der deutschen konstitutionellen Monarchie in O. Hintze, Die schwedische Verfassung und das Problem der konstitutionellen Regierung, Zeitschrift für Politik, 1913.

[2] Über das Recht des Königs, „ohne Urteil jeden Beamten", der ein Vertrauensamt bekleidet, zu entlassen, siehe Aschehoug, S. 94, über die Pensionsverhältnisse S. 95.

mung durch den Ausgang des Sverdrupschen Feldzuges. Da nun der dänische König nicht von einem Staatsmanne wie Bismarck unterstützt wurde, sich auch nicht durch eine kühne auswärtige Politik aus den Umschlingungen seiner Gegner befreien konnte, mußte er nach langem, hartem Ringen im Jahre 1901 nachgeben, nachdem die Wahlen zum Abgeordnetenhause die Zahl der Radikalen und Sozialisten beträchtlich vermehrt hatte.[1] Der konservative Minister trat zurück, der König betraute den Professor Deuntzer mit der Kabinettsbildung und, als er im Oktober 1901 persönlich den Reichstag eröffnete, sagte er: „Bei der Ernennung unseres neuen Ministeriums entsprachen wir dem Wunsche der Mehrzahl unseres Volkes, indem wir die Leitung der Regierung Männern übertrugen, welche auch das Vertrauen des Volkes besitzen.“ Das Volk gab seiner Freude beredten Ausdruck, da es einen bedeutenden Fortschritt bewirkt zu haben glaubte. Tatsächlich waren die Früchte, welche die parlamentarische Regierung in Dänemark zeitigte, von denjenigen der konstitutionellen Periode wenig verschieden. Die Reformen waren nicht zahlreicher als früher und nahmen denselben bedächtigen Fortgang; auch wurde einer der neuen parlamentarischen Minister wegen bedeutender Unterschlagungen zu einer achtjährigen Zuchthausstrafe verurteilt. Dem politischen Forscher aber bestätigte Dänemark alte Erkenntnisse. Es fehlten dort die gesellschaftlichen Voraussetzungen für die parlamentarische Regierung: nämlich zwei geschlossene Parteien mit verschiedenen Grundsätzen und von annähernd gleicher Stärke. In Dänemark ist die Rechte schwach und die Linke zerfällt in mehrere Fraktionen. Schon unter dem mit so großer Begeisterung begrüßten Deuntzer begann der Zwiespalt auszubrechen, und seit der Zeit hat Dänemark Erfahrungen in Kabinettsflickerei, Parteigärung und Koalitionsministerien gemacht.

Um so höher stieg auch in Dänemark der Glaube, daß man durch einen Extrakt aus einem minderwertigen Stoffe ein hochwertiges Erzeugnis gewinnen könne, weshalb das Stimmrecht schon im Jahre 1915, wie später in England, Holland und Deutschland, den breitesten gesellschaftlichen Schichten, das weibliche Geschlecht eingeschlossen, verliehen

[1] Aus folgender Statistik wird man den Wandel erkennen. Es folgen noch einige weitere Wahlstatistiken, die eine folgende Behauptung im Texte illustrieren sollen:

	1901	Vorher		1903		1910	1915
Radikale Linke	75	63	Radikale Linke	74	Radikale Linke	57	42
Gemäßigte Linke	15	21	Gemäßigte Linke	11	Gemäßigte Linke	20	27
Rechte	8	16	Rechte	12	Rechte	13	7
Sozialisten	14	12	Sozialisten	16	Sozialisten	24	32
Wilde	2	2	Wilde	1	Wilde	—	6
	114	114		114		114	114

Eine mathematische Genauigkeit wird man von solchen Statistiken nicht erwarten.

wurde. Jedenfalls wächst durch die Zunahme so vieler politisch unmündiger Elemente, wenn auch nicht die Macht des Volkes, so doch die Zahl, die Macht und das Einkommen der Volksführer.

5. Die Ergebnisse

Am Ende unserer Beschreibung der festländischen Kabinettsregierungen Europas suchen wir einige allgemeine Erkenntnisse über sie zu gewinnen. Zu diesem Zwecke scheiden wir aus unseren bisherigen Betrachtungen aus, was über Österreich, Schweden, Dänemark, Portugal und die Balkanländer südlich der Donau berichtet worden ist. Denn Portugal unterscheidet sich nur unwesentlich von Spanien, in Österreich hat die Kabinettsregierung immer nur vorübergehend bestanden, in Schweden steht sie in ihren Anfängen, in Dänemark blickt sie auf eine zu kurze Geschichte zurück, als daß sie einen eigentümlichen Beitrag zu ihrer Charakteristik liefern könnte, und in den Balkanländern war sie bisher häufig von Rechtsbruch und Verbrechen begleitet, wie wir im Jahre 1917 wieder an den Vorgängen in Griechenland beobachtet haben. Nach Ausschließung dieser Staaten treten drei Gruppen mit gemeinsamen Merkmalen hervor: 1. Rumänien, Spanien; 2. Norwegen und Belgien; 3. Frankreich und Italien. Ungarn teilt die meisten Merkmale mit der ersten, Holland mit der dritten Gruppe.

I. Den beiden ersten Gruppen gemeinsam ist die Stärke der Parteien, schwach und verzettelt ist sie in der dritten; was Belgien betrifft, müssen wir unsere Behauptung auf die katholische beschränken.

1. Die Parteien der ersten Gruppe setzen sich aus verhältnismäßig wenigen Personen zusammen, die, im Besitze der Staatsgewalt, mit der Unterstützung der Parteihäuptlinge einer armen, unwissenden, unterdrückten Bevölkerung mit den verwerflichsten Korruptionsmethoden ihren Willen aufzwingen, aber aus diesem Grunde auch Kiefern mit flachen Wurzeln gleichen, die von heftigen Stürmen leicht umgerissen werden. Im Gegensatz zu diesen Volk und Regierung verseuchenden Parteioligarchien haben in der zweiten Gruppe, in Belgien und Norwegen, die Parteien tiefe Wurzeln im Lande geschlagen. In Belgien ketten sie ihre Anhänger auch durch sittliche Gefühle an sich, was natürlich nicht ausschließt, daß sie die herkömmlichen Methoden parlamentarischer Regierungen anwenden.

2. Die Stärke der Parteien tritt in der ersten Gruppe darin hervor, daß sie eine Kabinettsregierung erzeugt, deren Einfluß, solange sie im Amte ist, den der englischen übersteigt; sie beherrscht das Parlament unbedingt, ja in Spanien befindet sie darüber, wie viele Abgeordnetensitze der Opposition eingeräumt werden sollen. Dagegen lassen in Nor-

wegen und Belgien die Parteien, welche im Parlamente ihr Hauptquartier aufgeschlagen haben, das Kabinett nicht zur vollen Entwicklung gelangen; Kabinett und Premier bleiben für gewöhnlich den Parteien untergeordnete Organe. Man kann die Regierung dieser Gruppe parlamentarische Parteiregierung nennen. In dem im wesentlichen zu der ersten Gruppe gehörenden Ungarn, dessen mißhandelte Volkselemente weniger aus dem madjarischen Proletariate als aus den fremden Nationalitäten bestehen, ist die Opposition unabhängiger, selbständiger, als in den anderen drei Staaten, weshalb das Kabinett eine geringere Kraft aufweist.

3. Die Parteien der dritten Gruppe sind so zahlreich und so schwach, daß man richtiger von Personalverbänden und Gruppen spricht; auch sind sie mit Ausnahme der extremen schlecht organisiert. Daher haben die Länder dieser Gruppe weder eine parlamentarische Parteiregierung noch eine Kabinettsregierung im strengen Sinne, denn eine so schwache Grundlage kann kein dauerhaftes Kabinett tragen. Am richtigsten wäre die Bezeichnung Ausschuß- und Abgeordnetenregierung; sie ist offenbar der im ersten Aufsatze beschriebenen parlamentarischen Regierung verwandt. Holland zählt, wie erwähnt, zu dieser Gruppe. Hier sind die Parteien ebenfalls zahlreich, aber ihre Besonderung entspricht ernsteren Erwägungen, und die Parteien sind besser organisiert als in Frankreich und Italien.

4. Es gibt folglich vier Arten der Kabinettsregierung, denn es bedarf keiner Begründung, daß diejenige Englands, die an Macht derjenigen der ersten Gruppe nahe kommt, mit ihr nicht verwechselt werden kann. Das englische Kabinett hat eine weit festere Grundlage in der Bildung und Organisation seiner Anhänger und daher eine größere Widerstandskraft gegen äußere Einflüsse, während die Macht der Kabinettsregierung der ersten Gruppe auf dem Besitz der Staatsgewalt, dem sozialen Einflusse des Reichtums und dem politischen des Thrones beruht. Hätte die ursprüngliche Absicht des englischen Kaukus erreicht werden können, wären die Zwecke der Chamberlainschen Organisation nicht durch die Gladstonesche Homerule-Vorlage vereitelt worden, dann gäbe es wahrscheinlich jetzt nur drei Arten der Kabinettsregierung, und die englische gliche der parlamentarischen Parteiregierung Norwegens und Belgiens. Sie wäre vielleicht an das Ziel gelangt, das ihr in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die radikale Zeitschrift „The Westminster Review" steckte.

II. Ein gemeinsamer Charakterzug der Regierung aller drei festländischen Gruppen ist die kräftigere Stellung, die der Fürst (und sogar der Präsident der französischen Republik) in ihr einnimmt, wenn wir sie mit derjenigen des englischen Königs vergleichen. Mehrere Ursachen haben zu dieser Erhöhung zusammengewirkt. Geschichtliche: in Ungarn,

Italien, Belgien, Norwegen; politische: die Unentbehrlichkeit eines Organs zur Herbeiführung des Kabinettswechsels, so in Spanien, Rumänien, Ungarn oder zur Ebnung der Schwierigkeiten der Kabinettsbildung, so in Frankreich und Italien; sittliche: die Vertrauensstellung, die dem Monarchen aus der Mißachtung erwächst, in welche die Parteien geraten, so in Ungarn, Rumänien, Spanien, oder wenn sie sich schwierigen Aufgaben nicht gewachsen zeigen oder sie vernachlässigen, so in Ungarn, Belgien, Spanien. Holland ist nicht genannt worden, weil der König aus der Rolle des „Turmknopfs" nicht hervorgetreten ist.

III. In keinem dieser Staaten verfügt der Premier über eine solche Machtfülle, wie in England. Die des englischen Premiers ist zum Teil die natürliche Folge der verminderten Geltung der Krone, und es steht die geringere der festländischen im engsten Zusammenhang mit den vorher entwickelten Ursachen der höheren festländischen Fürstengewalt. Zum Teil verdankt der englische Ministerpräsident sie der unvorhergesehenen Entwicklung des Kaukus und der Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung. So ist er der mächtigste Potentat unserer Zeit geworden; noch mächtiger ist der Präsident der Vereinigten Staaten von Nordamerika, wenn er nach dem Vorgange Wilsons, dessen Ideal die englische Kabinettsregierung ist, eine Brücke über die Gewaltentrennung zwischen dem Weißen Hause und dem Kongreß zu schlagen versteht, da ihn vor Ablauf seiner vierjährigen Amtsdauer nur Amtsentsetzung, Rücktritt oder die Waffe des Mörders beseitigen kann.

IV. 1. Die Macht des Volkes über seine Regierung wächst a priori mit der Ausdehnung des Wahlrechtes. In den festländischen Staaten mit Kabinettsregierung ist jede Art des Wahlrechtes vertreten: das allgemeine, gleiche Wahlrecht in Norwegen, Frankreich, Spanien, seit kurzer Zeit auch in England und Holland; das mit der Verhältniswahl verbundene allgemeine, ungleiche Wahlrecht in Belgien; das an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpfte, nicht allgemeine Wahlrecht in Italien und Ungarn, früher auch in England und den Niederlanden; das Dreiklassenwahlrecht in Rumänien. Wer nun aber annähme, daß die Arten der Kabinettsregierung mit den Arten des Wahlrechtes zusammenfielen, würde sich sehr täuschen. Spanien mit dem allgemeinen, gleichen Wahlrechte weist eine ähnliche Kabinettsregierung auf, wie Rumänien mit dem Dreiklassenwahlrechte; Norwegen mit dem bis zum Frauenwahlrechte ausgedehnten allgemeinen, gleichen Wahlrechte dieselbe, wie Belgien mit dem auf Männer beschränkten Mehrstimmenrechte; Frankreich mit dem allgemeinen, gleichen Wahlrechte eine ähnliche, wie Italien mit dem nicht allgemeinen, gleichen Wahlrechte. Wir kennen ja auch die Kräfte, welche den Einfluß des Wahlrechtes durchkreuzen: die gesellschaftlichen Zustände der Völker, die Bildung und der Charakter der Wähler, die

Parteien und ihre Organisationen. Aus diesen Tatsachen fließt die Folgerung, politische Verbesserungen durch soziale Reformen zu bewirken. Aber Demagogen werden immer den anderen Weg gehen wollen, der weniger Arbeit und Mühe verlangt, aber auf dem mehr Aufsehen, Aufregung und Nutzen für sie selbst winken.

2. Es ist klar, daß das Volk um so mehr Einfluß auf das Parlament und damit auch auf das Kabinett gewinnt, je häufiger die Auflösungen der Kammern erfolgen. Diese zerfallen in ordentliche, durch den Ablauf der Legislaturperiode bestimmte, und in außerordentliche. Da nun die Dauer der Legislaturperioden in den festländischen Staaten nicht so erheblich verschieden ist, so sind es die außerordentlichen Auflösungen, denen wir unsere Aufmerksamkeit zuwenden müssen. Nun wird man sich erinnern, daß noch unter Wilhelm III. und der Königin Anna nach der Einführung dreijähriger Wahlperioden willkürliche Kammerauflösungen vorkamen, die keinen anderen Zweck hatten, als ein Parlament zu erlangen, mit dem sich besser als mit dem bestehenden regieren ließ. Unter Georg III. und Wilhelm IV. wird ein feineres Verfahren angewandt. Der Monarch nimmt zuerst einen Ministerwechsel vor, und der neue Minister (Pitt 1784; Peel 1834) löst dann das Haus auf. Unter der Königin Viktoria macht man sich lange ernste Gedanken über die Bedeutung einer Auflösung, und Ministerwechsel vollziehen sich auch ohne Parlamentsauflösung. Heutigestags sind Kabinettswechsel und Auflösung in England eng miteinander verbunden. Entweder der im Parlament geschlagene Premier löst das Haus auf, oder er überläßt die Regierung der Opposition, die hierauf die Kammer nach Hause schickt.

Die außerordentlichen Auflösungen sind in Belgien selten und fehlen in Norwegen aus den früher dargestellten Gründen; in den vier Staaten der ersten Gruppe werden sie nie durch — unmögliche — parlamentarische Niederlagen oder durch die Abnahme des Vertrauens der Wähler zur Mehrheitspartei bewirkt, sondern durch halbrevolutionäre Auftritte, Eingriffe der Krone, freiwilligen Verzicht. Von den drei Staaten der dritten Gruppe, in denen man sie erwarten dürfte, scheidet Frankreich aus, wie früher dargelegt worden ist. Deshalb kommen sie nur in Italien und Holland vor, aber auch hier sind Kabinettswechsel ohne Auflösung nicht ungewöhnlich.

Hier muß an eine vorhergehende Betrachtung angeknüpft werden. Der übertriebenen Bedeutung, die man dem Wahlrechte beilegt, wurde entgegengehalten, daß es nicht die Kabinettsregierung eines Landes forme, und nun fällt der vergleichende Blick auf die Tatsache, daß die außerordentlichen Auflösungen doch nicht so tief in das politische Leben eingreifen, wie man anzunehmen berechtigt wäre. Denn die Kabinettsregierung ist in Italien und Holland nicht so sehr verschieden von derjenigen

in Frankreich, wo außerordentliche Auflösungen seit Jahrzehnten nicht vorgekommen sind. Diesen Eindruck verstärkt eine weitere Beobachtung. Weder der König von Italien noch der französische Präsident machen Gebrauch von dem Rechte, Einspruch gegen die Beschlüsse des Parlamentes zu erheben. Nun nimmt man wohl an, daß der Präsident durch seine abhängige Stellung (er wird ja von dem Parlamente gewählt) und die Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung daran verhindert wird, sein Veto auszuüben; dagegen hemmt kein Paragraph der Verfassung den König von Italien.

Solche Erfahrungen zwingen den Politiker, Rechtsbestimmungen nicht für wirkende Kräfte zu halten. Wir haben die Partei für eine solche ausgegeben, ohne zu glauben, daß wir bei einem letzten, ursprünglichen Faktor angelangt wären. Wenn nun auch diese Überzeugung mehrere Male angedeutet wurde, so sei sie doch noch einmal deutlich ausgesprochen: auch die Partei ist ein Geschöpf der gesellschaftlichen Gliederung eines Landes, seiner Geschichte, des Volkscharakters und der Volksbildung. Die oberflächlichste Vergleichung der rumänischen und spanischen Parteien mit den französischen und italienischen, den belgischen und schwedischen läßt diese Auffassung als berechtigt erscheinen. Tiefer zu graben, ist nicht die Aufgabe einer politischen Beschreibung.

V. Unsere Betrachtung hat bisher die Formen der europäischen Kabinettsregierungen zum Gegenstande gehabt, wir wenden uns jetzt zu einer Untersuchung ihrer technischen Leistungsfähigkeit. Es wird behauptet, daß die englische Kabinettsregierung im allgemeinen vor den festländischen bestimmte Vorzüge habe. Im allgemeinen, denn in einigen Beziehungen, von denen wir noch sprechen werden, seien ihr die festländischen überlegen. Die Behauptenden schließen unabsichtlich nicht nur diejenigen Staaten von ihrer Vergleichung aus, die wir übergangen haben, sie beschränken sich im wesentlichen auf Frankreich, Italien, Belgien, wenn sie auch gelegentlich über diesen engen Kreis hinaus blicken. Die Ordnung der von ihnen angeführten Gründe ergibt vier Klassen: geschichtliche, rechtliche, politische, soziale.

1. Die englische Kabinettsregierung baut sich auf zwei Parteien auf. Was die Geschichte vor zwei Jahrhunderten hervorgebracht hat, so heißt es, wurde allen parteimehrenden Kräften zum Trotz im wesentlichen und zur Not aufrechterhalten. Es gelang immer wieder, alle Parteirinnsale soweit auszutrocknen und einzudämmen, daß sie mit den Hauptströmen in zwei breiten Kanälen dahinfließen.[1] Eine englische Zeitschrift

[1] Die Erhaltung des Zweiparteiensystems verdankt England zum größten Teil hervorragenden Führern, wie Gladstone und Disraeli in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts, welche die Splitter wieder zusammenfügten, zum Teil aber auch den Übertreibungen und ungeschickten Maßregeln einer siegreichen Partei, die die Geschlagenen veranlaßte, ihre Zwistigkeiten zu vergessen. Der politische Instinkt, mit dem die Rasse

berechnete vor kurzer Zeit, daß jede Partei in den voraufgehenden 53 Jahren (1860—1913) gerade 26½ Jahre die Geschäfte geführt habe. Welche Vorteile das Zweiparteiensystem mit sich bringt, ist bekannt: Parteitreue der Abgeordneten, da die Schwächung der einen Partei die Stärkung der anderen bedeutet; größere Rücksichtnahme der Parteien aufeinander, maßvolle Durchführung der Programme, anständige Behandlung des Gegners, da der Sieger annehmen kann, daß der Unterlegene das nächstemal zur Regierung gelangen wird; bessere Aussicht, daß die Forderungen aller Volksteile nacheinander befriedigt werden. Folglich welche Überlegenheit Englands über Ungarn! Die so urteilen, vergessen nur, daß sie auch hätten hinzufügen können: Welche Überlegenheit über Belgien, wo sich aus dem Zweiparteiensystem die härteste Tyrannei einer Partei über die andere entwickelt hat, eine Tyrannei, die nur durch den Weltkrieg gebrochen wurde. Ebensowenig machen sie sich ein Bild der Zustände, die auch in England eingetreten sein würden, wenn derselbe Krieg nicht der ebenfalls dieses Land bedrohenden Revolution Halt geboten hätte. Es genügt, an die irische Frage, die Agitation der Suffragetten, das Wachsen des Syndikalismus zu erinnern.[1] Die Lehre von dem Segen der zwei Parteien ist einwandfrei, wenn zwei wichtige Voraussetzungen gegeben sind: die Parteien müssen sich in annähernd gleicher Stärke erhalten und in den wesentlichen politischen Grundanschauungen gleichen. Wenn nicht, droht das Schicksal Belgiens oder Österreichs. Man kann aber darüber streiten, ob nicht Länder mit einer großen Zahl von Parteien oder Gruppen noch ernsteren Gefahren ausgesetzt sind. Wir wollen nicht wiederholen, was über Italien und Frankreich dargelegt worden ist. Jedenfalls aber steht ein Regiment, das auf korrupten Parteien aufgebaut ist, wie dasjenige Rumäniens oder Spaniens, oder auf solchen, die vor politischen Verbrechen nicht zurückschrecken, wie diejenigen Serbiens, Bulgariens oder Griechenlands, weit unter dem englischen. So gelangen wir wieder zu dem allgemeinen Ergebnis, daß die Parteiherrschaft eine unsichere, schwankende Grundlage der Regierung eines Staates bildet, und zugleich gelangen wir zu dem besonderen, daß der Vorzug Englands vor dem Festlande nur relativ ist.

---

begabt ist, erleichterte die Wiedervereinigung, doch ist nicht zu übersehen, daß der Mangel an den Mitteln und Einrichtungen, wie sie in Frankreich bestehen (zahlreiche Ausschüsse, Patronage usw.), welche dem Abgeordneten gestatten, eine vom Ministerium unabhängige Stellung zu erlangen, ihr nicht entgegenwirkte. Das Fehlen der Stichwahlen, das die Wähler von der Stimmenzersplitterung abhält, und die bedeutenden Ausgaben gegnerischer Kandidaten, die den Abgeordneten vor der Aufstellung eines Konkurrenten schützen, mögen eine bescheidene Rolle dabei gespielt haben.

[1] Im Jahre 1885, behauptete S. Low, sei der Streit zwischen den Massen und den Klassen durch Homerule aufgehalten worden, am Ende des Jahrhunderts durch den Burenkrieg. Liegt da die Vermutung so ferne, daß der Weltkrieg auch angefacht wurde, um die neuen Schwierigkeiten zu überwinden?

2. Wiegen nun die Gründe rechtlicher Natur schwerer? Es wird verwiesen auf die breite Selbstverwaltung Englands, die Wettbewerbsprüfungen, das Fehlen einer abhängigen Staatsanwaltschaft, die hohe Sicherheit des Richteramtes, das Private Bill-Verfahren und die Geschäftsordnung. Aus dieser wird hervorgehoben die Regelung des Budgetwesens (Ausschluß beträchtlicher Teile der Einnahmen und der Ausgaben von der parlamentarischen Beschlußfassung, ausschließliche Initiative des Kabinetts im Gebiete der Ausgabenerhöhung), die Verkümmerung der Entwicklung ständiger Ausschüsse, eine die Herrschsucht des Parlamentes einschränkende und die Sicherheit des Kabinetts erhöhende Regelung des Frage- und Interpellationswesens. Die entwickelte Selbstverwaltung, die Prüfungen, die Bestimmungen über den Staatshaushalt entzögen den regierenden Parteien einen beträchtlichen Einfluß oder den Abgeordneten die Grundlage einer dem Gemeinwohle abträglichen Stellung. Die geringe Zahl ständiger Ausschüsse und das beschränkte Interpellationsrecht gäben dem Kabinette die Gewähr, sich seinen Aufgaben, unbelästigt von leichtfertigen oder schädlichen Angriffen, widmen zu können. Die Entscheidung über wichtige lokale Angelegenheiten vor dem ganzen Lande durch das Private Bill-Verfahren verhindere die Regierung daran, sie in parteiischer Weise zu erledigen, und die Abgeordneten, in einer dem Lande schädlichen Weise als Schützer lokaler Interessen aufzutreten. Das Fehlen einer abhängigen Staatsanwaltschaft, die Unabhängigkeit des Richterstandes und die Geschworenengerichte vereitelten parteiische Übergriffe der Ministerien.

Wenn man nun auch den Wert verschiedener dieser Einrichtungen geringer einschätzen[1] mag, so genügt doch zur Erkenntnis der Überlegen-

[1] Ausgabenerhöhungen können auch die englischen Abgeordneten veranlassen durch Anregungen, Adressen, wofür im 4. Abschnitte des 2. Kapitels ein Zeugnis Gladstones angeführt wurde. Das Private Bill-Verfahren ist teuer und umständlich und hat im 18. Jahrhundert zum Raub der Gemeinweiden mitgewirkt. Die Regelung des Fragewesens schnürt das Parlament zu sehr ein. Die Kontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte steht an Leistungsfähigkeit hinter der deutschen Verwaltungsrechtspflege zurück und übertrifft sie nicht durch Unparteilichkeit. Die Prüfungen sind zu wenig auf die Ermittlung solcher Kenntnisse gerichtet, die dem Beamten in seiner Tätigkeit dienlich sind. Die englische städtische Selbstverwaltung steht nach dem Urteile Dawsons hinter der deutschen zurück. Eine Parteiregierung kann auch trotz der Selbstverwaltung Einfluß gewinnen durch eine störende Aufsicht, und wenn die im Staate um die Macht kämpfenden Parteien auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden um die Herrschaft ringen. Die Aufsichtsrechte sind folglich zu begrenzen und besondere, durch die Gemeindebedürfnisse bestimmte Gemeindeparteien zu bilden. Was endlich die Unabhängigkeit des Richterstandes betrifft, so lehrt die französische Geschichte, wieviele Mittel einer entschlossenen Parteiregierung offenstehen, um sie zu untergraben. Vergl. W. Hasbach, Die moderne Demokratie, S. 198 f. Diese Ausführungen zur Kritik der Vorschläge Minghettis, betreffend die Beseitigung der Eingriffe der italienischen Parlamentarier in Verwaltung und Gericht. Es sind vier: Unabsetzbarkeit der Richter, Sicherheit der Beförderung, Reform der Staatsanwaltschaft, der Geschworenengerichte und des Prozesses, Dezentralisation und Ver-

heit des englischen und der großen Schwächen des festländischen Parlamentarismus die Erinnerung an frühere Ausführungen über seine Eingriffe in die Ämterbesetzung, überhaupt alle von der Regierung zu gewährenden Befugnisse, seine Erhöhung der Ausgaben und willkürliche, parteimäßige Zuwendung öffentlicher Mittel, seine die ministerielle Verwaltung an sich reißenden Ausschüsse, seine von Tagesordnungen gefolgten Interpellationen und Ministerstürze, die dort, wo der Volksvertreter keine Auflösung des Parlamentes zu befürchten braucht, ihm die Aussicht eröffnen, sich auf einen der leergewordenen Ministersessel niederzulassen.[1] Freilich treffen wir alle diese Übel nicht in allen Staaten an, und die Kabinettsregierung Belgiens und Norwegens ist von den Mißständen des Frage- und Interpellationswesens frei.

3. Was die politischen Gründe betrifft, so hat der Freihandel die englischen Kabinette davor bewahrt, in die volkswirtschaftspolitischen Kämpfe hineingerissen zu werden, während die Zollpolitik den festländischen große Schwierigkeiten zu bereiten pflegt. Dann ist durch den geringen Umfang der Gemeinwirtschaft dem englischen eine Unabhängigkeit in den sozialen Kämpfen gewährt worden, um die sie von den festländischen beneidet werden.[2] Diese Umstände haben nach Lowell die weitreichende Wirkung gehabt, die englischen Parteien zu Vertreterinnen verschiedener Auffassungen vom Gemeinwohl zu machen; dagegen sind sie auf dem Festlande als Vertreterinnen wirtschaftlicher Gruppen, sozialer Schichten, lokaler Interessen zu betrachten.

---

waltungsjustiz. (Und wenn die Verwaltungsrichter von der herrschenden Partei ernannt werden?) Gegen die Gefahren der Parteiregierungen gibt es nur zwei Mittel: ihre Beseitigung oder hoher Stand der Bildung und der Sittlichkeit.

[1] Nach den vorbildlichen Ausführungen Gneists besteht die Praxis einer Parteiregierung, angewandt auf die Verwaltungsordnung eines monarchischen Staates 1. in einem systematischen Mißbrauch der obrigkeitlichen Gewalt, insbesondere der Polizei und der Staatsanwaltschaft, im Interesse der zeitigen Mehrheit gegen die Minderheit; 2. in dem systematischen Mißbrauch des Anstellungsrechtes, welches beim Mangel eines Selfgovernment die Ämter in Masse zur Verfügung der herrschenden Partei stellt; 3. in einer Verbildung und Verbiegung des ganzen öffentlichen Rechtes durch Ineinandergreifen der beiden vorigen Momente. Die Gesetze über Amtsanstellungen, Gewerbekonzessionen, Sicherheitspolizei, Paßwesen, Niederlassungswesen, Ausweisungen usw. verändern ihren Sinn. Alle Rechte des Staates werden zu Parteiprämien und Drohmitteln. Das Hauptziel der Polizeigewalt wird aber die Beherrschung der Parlamentswahlen. Während die Gesellschaft durch ihr absolutes Geldbewilligungsrecht die Ministerverwaltung schrankenlos zu beherrschen glaubt, schlägt das Verhältnis um: die schrankenlose Polizeigewalt beherrscht die Parlamentswahlen als dauernde Regel und weicht nur revolutionären Gegenanstrengungen und Strömungen. Durch das Zusammenschieben englischer Verfassungs- mit kontinentalen Verwaltungssystemen entsteht nicht wie in England eine regierende Partei, sondern nur eine parteiische Regierung. R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg usw., 1869, S. 201 f.

[2] „Le questioni relative all' amministrazione interna sono ben lungi dell' avere l'importanza che presentano in Italia e sul continente in generale . . ." A. Brunialti, Le moderne evoluzioni del Governo Constituzionale, 1881, S. 336.

Diese Tatsachen kann man anerkennen, aber man darf sie nicht als Gründe für einen höheren Stand der englischen Kabinettsregierung ansehen. Sie wären es nur dann, wenn der Freihandel und die unbedeutende Ausdehnung der Gemeinwirtschaft allgemein als erstrebenswerte Ziele zu gelten hätten. Da nun aber die Volkswirtschafts- und Sozialpolitik eines Landes durch seine eigentümlichen Bedürfnisse bedingt werden, so wird man in den mit Schutzzoll und Gemeinwirtschaft verbundenen Gefahren keinen Grund erblicken können, seine Kabinettsregierung geringer zu bewerten. Sie beweisen nur, daß eine Parteiregierung sich in einer glücklichen Lage befindet, wenn sie sich mit so schweren Problemen nicht zu beschäftigen braucht. Würde wohl die Verstaatlichung der Eisenbahnen dieselben Erfolge gehabt haben, wenn in Deutschland Parteiregierungen das Staatsruder geführt hätten? Und wird England auch in Zukunft bei dem bisherigen Systeme beharren können? Wenn dies nicht der Fall sein sollte, wird sich ein Urteil darüber abgeben lassen, ob seine Kabinettsregierung auf diesem Gebiete über den festländischen steht.

4. Die sozialen Gründe sind der Reichtum und nicht selten auch die hohe soziale Stellung der englischen Abgeordneten, die sie vor manchen Gefahren schützen, in welche ein Teil der aus anderen Kreisen stammenden festländischen gerät. Dazu kommt eine individuelle und politische Erziehung, welche die Wirkung der sozialen Stellung verstärkt. Diese beiden Ursachen haben ihren bedeutenden Anteil an dem, was den an zweiter Stelle genannten Ursachen ausschließlich zugeschrieben wird. Sitte und Ehrgefühl bewahren hier vor Handlungen, gegen die dort oft das Recht nicht schützt. Für die festländischen ist nicht selten der Staat, um das alte Bild zu gebrauchen, die melkende Kuh, während noch jetzt die Mehrheit der englischen Abgeordneten sich in der Stellung dieses nützlichen Tieres zu ihren Wahlkreisen befindet. So gelangen wir zum dritten Male zu dem Ergebnis, daß die wirkenden politischen Ursachen die seelischen Eigenschaften der Völker sind.

VI. Nach dieser Darlegung der unleugbaren Vorzüge der englischen vor der festländischen Kabinettsregierung[1] ist es leicht, ihre günstigsten

[1] Die für die festländische in Anspruch genommenen sind außer der einflußreicheren Stellung des Monarchen folgende. Auf dem Festlande sei das System durch den häufigeren Austritt einzelner Minister verbessert worden; so habe man den nachteiligen Sturz ganzer Ministerien vermieden. Ist dieser Auffassung zuzustimmen? Wenn der Rücktritt eines Ministers nicht durch sehr dringende Gründe gerechtfertigt wird, muß er als eine Versündigung gegen den Geist der Kabinettsregierung angesehen werden; je folgerichtiger sich die englische entwickelt hat, um so seltener ist er vorgekommen. Ihr Geist ist doch Einheitlichkeit und Gemeinbürgschaft, welche es dem Premier mehr als in einer anderen Regierungsform ermöglicht, den Parteiwillen zu verwirklichen. Wie die zunehmende Bedrohung der Abgeordneten mit Auflösungen den leichtsinnigen Ministersturz gehemmt, das Leben der englischen Kabinette verlängert hat, weil die Möglichkeit des Mandatsverlustes den Abgeordneten zur Treue gegen die Partei erzog, so wirkt die Gefahr des

Existenzbedingungen festzustellen. Es sind diese: 1. zwei Parteien von annähernd gleicher zahlenmäßiger Stärke, die sich mehr durch Temperament als durch Programme voneinander unterscheiden und die sich ergänzen, zwei Parteien, welche abwechselnd das Staatsruder ergreifen und deren Führer sich mit größtmöglicher Rücksicht behandeln; 2. eine beschränkte Zahl zu lösender Fragen, die mehr politischer als wirtschaftlicher und sozialer Art sind; 3. durch Stand, Reichtum, Bildung hervorragende Parlamentarier, die nicht nach ungebührlichem Einflusse auf die Exekutive streben, sich die Patronage entreißen und eine beschränkende Geschäftsordnung gefallen lassen; 4. eine ausgedehnte, unabhängige Selbstverwaltung. Es sei gestattet, noch eine fünfte, bisher nicht erwähnte Bedingung hinzuzufügen, nämlich das bis zum Kriege dauernde Söldnerwesen, das der englischen Auslandspolitik die größte Freiheit gewährte.

In einer dieser ähnlichen Umwelt ist die Kabinettsregierung vor mehr als zweihundert Jahren entstanden, und, wenn auch damals die Handelspolitik trotz geistvoller Vorkämpfer für den Freihandel[1] noch nicht negativ war, so kann darüber kein Zweifel sein, daß es zu jener Zeit erst wenig zu regieren und zu verwalten gab. Die englische Kabinettsregierung verdankt folglich ihre eigentümlichen Vorzüge besonderen nationalen Ursachen und Kräften, die anderswo nicht angetroffen werden, dort schwer nachzuahmen oder erreichbar sind oder, wenn sie nachgeahmt oder erreicht werden könnten, vom modernen Staate nicht erstrebt werden dürften. Auf dem Festlande hat man zum Volksheer übergehen, interventionistische oder staatssozialistische Volkswirtschafts- und Sozialpolitik treiben müssen, waren mehr als zwei Parteien, auch solche mit revolutionären Zielen unvermeidlich, gab es keine vornehme, reiche Klasse mit politischen Traditionen. Die festländischen Staaten, welche die parlamentarische Regierung einführen, streben so nach einer Regierungsform, die unter anderen gesellschaftlichen Verhältnissen, unter anderen geschichtlichen Voraussetzungen, aus anderem seelischem Boden emporgewachsen ist, und die Völker, die noch immer nicht verstehen, daß ihre Einrichtungen ihnen so angepaßt werden müssen, wie ihre Bekleidung, wundern sich ohne Grund, daß sich nicht überall ein getreues Westminster gebildet hat. Ist es doch nicht einmal, wie wir vorher gesehen haben, in

Sturzes ganzer Ministerien auf Vorsicht und Rücksicht ihrer vom Premier beratenen Mitglieder. Freilich, Sidney Low ist anderer Meinung. Zweitens habe man auf dem Festlande nicht überall und immer das technische Element dem Laienelemente folgerichtig untergeordnet: Land- und Seeoffiziere hätten zum Vorteil des Landes das Amt des Kriegsbezüglich des Marineministers bekleidet. Auch gegen diese Meinung sprechen gewichtige Gründe. Stimmt es mit dem Charakter des Heeres und der Flotte überein, daß ein aktiver Offizier einem Parteiministerium angehört oder daß ein inaktiver der höchste Beamte des Kriegs- oder Marineministeriums ist?

[1] Vergl. F. Raffel, Englische Freihändler vor Adam Smith, 1905.

den englischen Kolonien geschehen! Was aber noch mehr auffällt: die Vorkämpfer für die Kabinettsregierung untersuchen niemals, welche Früchte sie in den nachahmenden Staaten getragen hat, und doch müßte diese Untersuchung in erster Linie ihren Wissenstrieb reizen! Nicht einmal richten sie ihren Blick auf die großen Veränderungen, die sich in England vor dem Kriege vollzogen haben, sowohl in der Verfassung und den Parteien, als in den neuen volkswirtschafts- und sozialpolitischen Zielen, insbesondere in der Überzeugung, daß mit der Entstehung mächtiger Flotten außerhalb Englands das englische Söldnerheer unhaltbar geworden sei. Die Wissenschaft von der Politik muß es bedauern, daß es diesen umgestaltenden Kräften nicht vergönnt gewesen ist, sich langsam, friedlich auszuwirken.

Viertes Kapitel

Der Wert der parlamentarischen Kabinetts-regierung

Wir kennen nun die Entwicklung der Kabinettsregierung in England und ihren Stand sowohl in den englischen Kolonien als auch auf dem europäischen Festlande. Damit tritt die im Anfang dieses Werkes aufgeschobene Frage nach ihrem politischen Werte wieder an uns heran. Ihn sehen ihre deutschen Freunde erstens darin, daß sie eine Form der modernen Demokratie darstelle, welche sie vom Standpunkte der Menschenwürde höher als die konstitutionelle Monarchie schätzen; durch ihre Einführung widersetzen wir uns auch nicht nutzlos, so fügen sie hinzu, dem Zuge der Zeit. Zweitens sei die parlamentarische Monarchie leistungsfähiger als die konstitutionelle. Ihre höhere Leistungsfähigkeit offenbare sich in der Auslandspolitik und in der Erzeugung von Führern, die als Ministerpräsidenten der Regierung richtige Ziele steckten.

Diese beiden Behauptungen werden wir auf den folgenden Seiten zu prüfen haben. Doch betreten wir nicht die verworrenen Gedankengänge, die zu der Behauptung führen, daß die Demokratie eine der konstitutionellen sittlich übergeordnete Staatsform darstelle, denn wir haben sie in dem Werke „Die moderne Demokratie" genügend durchwandert und beleuchtet.

Wir erleichtern uns unsere Aufgabe, wenn wir zuvor noch einmal, aber dieses Mal ausführlicher, die angeblichen Beziehungen der Idee der Repräsentation zu der der Delegation erörtern. Denn Repräsentanten können auch von der Regierung bestellt werden,[1] und der Gewählte empfängt von seinen Wählern keinen Auftrag, um ihn nicht in seiner Tätigkeit als Abgeordneter zu fesseln.[2] Die Regierung beabsichtigt nicht,

[1] „Mit einem Worte: Nichts ist unrichtiger, als Repräsentation und Wahl als unzertrennlich verbundene Einrichtungen, die letztere als den einzig erlaubten Weg zu jener, anzunehmen." R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, I, 12.

[2] „Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires." Montesquieu, Esprit des Lois.

durch die Wahl von Repräsentanten den sogenannten Willen des Volkes zu erkunden, sondern sie möchte Helfer gewinnen zur Erkenntnis des Zweckmäßigen, das sie frei beschließen will.[1] Da nicht der Volkswille erkannt werden soll und kann,[2] sondern geeignete Personen gefunden werden sollen, ist das allgemeine gleiche Wahlrecht keine Konsequenz der Repräsentation.[3] Ebensowenig wie die Wähler Auftraggeber des Repräsentanten sind, ist der Repräsentant ein Auftraggeber des Ministers. Die falsche Auffassung, welche in der bescheidensten Repräsentation eine Anerkennung des Prinzips der Demokratie erblickt, führt dann weiter zu den falschen Konsequenzen des allgemeinen gleichen Wahlrechtes und sogar der parlamentarischen Regierung. Repräsentation ist nicht Delegation und der Demokratie nicht wesensverwandt. Dagegen soll der Delegierte die Aufträge seiner Wähler ausführen, Delegation ist eine demokratische Einrichtung.

1. Demokratie und Kabinettsregierung

Wenn wir die Überbleibsel der ältesten Staatsformen unseres Erdteiles nicht berücksichtigen,[4] dann leben die Völker Europas und der von ihnen begründeten Kolonien unter den folgenden vier Verfassungsarten, die wir nach ihrem Alter aufführen: 1. der parlamentarischen Monarchie (und parlamentarischen Republik), 2. der repräsentativen Republik, die vollendet als nordamerikanischer Bundesstaat im Jahre 1789 in Kraft tritt, 3. der mit der 1814 erlassenen Charte Ludwigs XVIII. entstandenen konstitutionellen Monarchie, 4. der mittelbaren demokratischen Republik, die als eine besondere Form etwa um das Jahr 1850 erscheint.[5] Die parlamentarische Monarchie wird sich, so glauben viele, wie sie Italien

[1] und [2] Hasbach, Gewaltentrennung und Gewaltenteilung, S. 598 und 599, Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte; XIII. 4 (1916).

[3] Deshalb nicht, wie Mohl, a. a. O., S. 13 ausführt, weil die „Einsicht" und der „reine Wille der Wähler" bei allen „nicht nur nicht vorauszusetzen, sondern im Gegenteil unwahrscheinlich" ist.

[4] Die Landsgemeinden, unmittelbare demokratische Republiken, Abkömmlinge deutscher Bauernrepubliken, dann San Marino und Andorra, heutige Erscheinungsformen mittelalterlicher Stadtrepubliken, schließlich die beiden Mecklenburg, modernisierte Ständestaaten, zählen zusammen kaum mehr als 800 000 Menschen. Die Landsgemeinden sind dem Schweizer Bundesstaate und die beiden Mecklenburg dem Deutschen Reiche eingegliedert, die beide zu den jüngsten politischen Bildungen gehören. — Von Albanien wird abgesehen.

[5] Unter 1 sind vielleicht 180 Millionen Menschen vereinigt, unter 2 etwa ebensoviele, unter 3 rund 100 Millionen, unter 4 (Schweiz, ungerechnet der Kanton Freiburg, und die mit bodenständigen oder schweizerischen demokratischen Einrichtungen oder mit beiden ausgerüsteten Gliedstaaten der Union) wahrscheinlich auch 100 Millionen, wobei zu beachten ist, daß die in den nordamerikanischen Einzelstaaten Lebenden zugleich einer repräsentativen Republik, dem Bundesstaate, angehören, und Freiburg einer mittelbaren demokratischen Republik angehört.

und Holland, sogar Monarchien älteren Gepräges, wie Belgien und Norwegen, erobert hat, noch weiter auf Kosten der konstitutionellen ausdehnen, während die repräsentative Republik, die fast ausschließlich auf Amerika beschränkt ist, am Ende ihrer Ausdehnung zu stehen scheint, ja sogar immer mehr Boden an die mittelbare demokratische Republik verliert. Wird in Zukunft Europa, die Schweiz ausgenommen, ganz der Kabinettsregierung, und Nordamerika, abgesehen von Kanada und Mexiko, vornehmlich der mittelbaren demokratischen Republik anheimfallen, werden Mexiko, Mittel- und Südamerika größtenteils der repräsentativen verbleiben? Und weshalb scheinen die parlamentarische Monarchie und die mittelbare demokratische Republik die lebensfähigsten zu sein? Weil sich in ihnen der demokratische Gedanke am reinsten verkörpert? Diese Frage beantworten wir zuerst für die mittelbare demokratische Republik.

Der in den repräsentativen Republiken Europas und Amerikas wenig gebändigte Kapitalismus und die korrupten Parteiorganisationen der Union ließen, nachdem das Verfassungsreferendum schon lange eine lebendige Einrichtung geworden war, die Ideen des imperativen Mandats, des demokratischen Vetos, des Gesetzesreferendums, der Volksinitiative, der Volkswahl, der Abberufung, der Aufstellung der Kandidaten in allgemeinen Wählerversammlungen und im Reiche des Geschehens die mittelbare demokratische Republik in der Schweiz und in den Gliedstaaten der Union entstehen. Beteiligt waren an dieser Entwicklung sowohl in der Schweiz als auch in Amerika der Wunsch, eine höhere Form der Demokratie zu schaffen. Viele Schweizer waren mit den seit 1830 entstandenen Repräsentativverfassungen sehr unzufrieden. Und in der Union war die repräsentative Republik (schon als repräsentative ihrem Wesen nach eine aristokratische Verfassungsform), die nach den Absichten ihrer Begründer eine Nachbildung des altenglischen Staates unter Benutzung kolonialstaatlicher Erfahrungen, der Gedanken Montesquieus von der Wichtigkeit der Gewaltentrennung und der englisch-naturrechtlichen von den Menschenrechten, werden sollte — diese repräsentative Republik war durch das Parteigetriebe und den Einfluß der Präsidenten Jefferson und Jackson ihrem Wesen untreu geworden und zu einer niedrigeren Art der Demokratie herabgesunken.[1]

Ist so der demokratische Gedanke ein Sauerteig der Verfassungsentwicklung in der Schweiz und den nordamerikanischen Einzelstaaten gewesen, liegt es da nicht nahe, auch die Ausdehnung der parlamentarischen Monarchie derselben Kraft zuzuschreiben? Mehreres spricht dagegen. Ohne schon hier auf die tieferen Gründe ihrer Ausbreitung eingehen zu wollen, muß geltend gemacht werden, daß, wenn der demokratische Ge-

[1] Vergl. Hasbach, „Die Moderne Demokratie“, 1912, S. 90 f., und „Die Neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten“, Zeitschrift für Politik, 1914.

danke am Werke gewesen wäre, die Agitatoren für die parlamentarische Regierung vor allem auf die Einführung des allgemeinen, gleichen Wahlrechtes hätten dringen müssen. Aber sie haben das Wahlrecht in Frankreich, Ungarn, Rumänien, Italien, Holland, Belgien, England lange in einem sehr unvollkommenen Zustande gelassen oder nur langsam fortgebildet. Und wenn wir auf die offen zutage liegenden Beweggründe blicken, verändert sich unsere Überzeugung nicht. In Norwegen ist der Drang, von Schweden unabhängig zu werden, in Belgien der Parteikampf, in Holland der Machttrieb der Bourgeoisie, in Griechenland, Rumänien, Ungarn derjenige der Parteihäuptlinge, in Spanien ein Übereinkommen des konservativen und liberalen Parteiführers die auslösende Kraft gewesen, und in Frankreich ging man in den siebziger Jahren zur Kabinettsregierung über, als schon die demokratische Staatsform bestand. Aber diese Vermutung wird auch dadurch widerlegt, daß die parlamentarische Monarchie, schon an sich ebensosehr eine aristokratische Bildung wie die repräsentative Republik, weil ihre Seele Repräsentation heißt, durch das Veto des Königs und das Oberhaus einen noch entschiedeneren undemokratischen Charakter erlangt. Erst als die englische Kabinettsregierung das Wahlrecht stark erweiterte, ihr Forum immer mehr außerhalb des Parlamentes in die Volksversammlung verlegte und das Oberhaus lahmlegte, durfte man, um ihre Entwicklung schärfer zu charakterisieren, von einer demokratischen Periode reden. Nun aber zeigte sich, daß diese Entwicklung doch wieder gehemmt und zurückgedrängt wurde von der Oligarchie der Parteiorganisationen, die nicht, wie in Amerika durch den Kampf gegen sie, und in der Schweiz durch eine bewußte geistige Unabhängigkeit von ihnen, bisher eingedämmt wurden. Gerade diese Entwicklung führte in England die Kabinettsregierung auf den Gipfel der Vollendung und verstärkte die Macht des Premiers. Wenn man nun weiter das Fehlen der Volksinitiative und des Referendums, das außerhalb der englischen Kolonien nicht besteht, weiter die unbeschränkte Amtsdauer des nicht gewählten Königs und die feste Anstellung so vieler Beamten erwägt, dann wird deutlich, wie weit selbst England noch von der demokratischen Republik in ihren beiden Formen entfernt ist. In den meisten übrigen Staaten aber herrscht die Partei als eine autokratische Oligarchie, wie in Ungarn, Rumänien, Spanien, oder als eine zivilisierte, wie in Norwegen, Belgien, oder es herrschen Gruppen von Abgeordneten, wie in Frankreich und Italien. Und alle diese Staaten sind mit einziger Ausnahme Norwegens aller wahrhaft demokratischen Einrichtungen gänzlich bar. Nicht einmal das allgemeine gleiche Wahlrecht, es sei noch einmal wiederholt, ist in allen zu finden.

In der Tat gibt es kein Wort, das mit solcher Unkenntnis des von ihm bezeichneten Begriffs von den meisten Menschen gebraucht wird,

wie die Wörter Demokratie und demokratisch. Das Recht des Parlamentes, Minister willkürlich zu entlassen und indirekt zu ernennen, wird zum Beispiel häufig als eine aus dem Wesen der Demokratie hervorgehende Forderung hingestellt. Da nun dieses Recht in keiner repräsentativen Republik der Alten und der Neuen Welt und ebensowenig in der mittelbaren demokratischen Republik besteht, so läßt sich dieser Auffassung nicht beistimmen. Selbst in der Schweiz bestände die Demokratie nicht, wenn sie richtig wäre. Die Präsidenten der amerikanischen repräsentativen Republik, bezüglich das Volk, wählen die Minister, und kein Parlament kann ihre Amtsdauer durch Verwerfung ihrer Vorlagen, Tadel, Mißtrauenserklärung beschränken. Die Schweizer Bundesversammlung wählt zwar den Bundesrat, aber entläßt ihn nicht, der Regierungsrat wird in den meisten Kantonen weder vom Parlamente gewählt noch entlassen. Aber auch das Volk hat nur eine beschränkte Abberufungsbefugnis sowohl in der Schweiz wie in einigen Gliedstaaten der Union.[1]

Wie unsere Erörterung mit dem Begriffe der Repräsentation begonnen hat, so muß sie mit dem der Demokratie schließen. Demokratie bedeutet die tätige Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Der tätigen Teilnahme des Volkes folgt die Verantwortlichkeit des Volkes. Niemand kann dem Volke die Verantwortlichkeit für seine Beschlüsse an der Landsgemeinde, für seine Referendumsabstimmungen abnehmen. Demokratie ist folglich mit der Kabinettsregierung unverträglich, denn die Regierung des Kabinetts ist unzertrennlich von der Verantwortlichkeit des Kabinettes. Ein Volk lebt noch nicht unter einer demokratischen Verfassung, wenn es das gleiche allgemeine Stimmrecht oder das Recht, die Beamten zu wählen, hat, sondern wenn es mit den anderen Bürgern Gesetze gibt, in Gemeinde und Staat verwaltet und wenn es Recht spricht.[2] Demokratie im wahren Sinne hat unter hochkultivierten, sozial stark differenzierten Völkern nur in wenigen Staaten bestanden, zum Beispiel in Athen, wo neben der Volksversammlung der verwaltende Volksrat und das Volksgericht die Volksherrschaft sicherten. Im 20. Jahrhundert nähert man sich diesem Musterbilde, aber auch nur unvollkommen, in der Schweiz und in einigen Staaten der nordamerikanischen Union. Mit dem Namen Demokratie läßt sich auch nicht die Einrichtung schmücken, daß herrschbegierige Parteiführer sich der Machtmittel

[1] Siehe hierüber Zeitschrift für Politik, 1914, S. 96 f.

[2] Witzig sagt A. Brunialti: „Al popolo rimangono soltanto le funzioni di un re costituzionale . . . che in verun modo si impaccia di Governo, ma si appaga dello splendore della corona, del fumo degli incensi, della sua vana maestà. I politiciens . . . hanno creato un nuovo dizionario di adulazioni, di promesse, di complimenti iperbolici per cotesto popolo, che conducono poi alle urne, come i montoni di Panurgo.“ Le moderne evoluzioni del Governo Costituzionale, 1881, S. 59. „Per potere meglio signoreggiare affermano sempre la loro servitù agli elettori.“ Majorana, S. 44.

des Staates für ihre Partei, sich selbst und ihre in- und ausländischen Auftraggeber bemächtigen. Demagogokratie[1] ist das Gegenteil der Demokratie.

Diese Ausführungen haben drei Ergebnisse gehabt. Erstens die Aberkennung des Anspruches der parlamentarisch regierten Länder, zu den Demokratien zu gehören, woraus folgt, daß die Verwandlung einer konstitutionellen in eine parlamentarische Monarchie sie der Demokratie nicht näher bringt. Zweitens tritt anstatt des Gegensatzes: Demokratie — Nichtdemokratie ein anderer: Parteiregierung — Nichtparteiregierung hervor. Die parlamentarische Monarchie hat eine Parteiregierung; von dieser Tatsache suchen die Vorkämpfer für die Kabinettsregierung immer wieder den Blick abzulenken (wie wir nachzuweisen noch Gelegenheit haben werden), indem sie ein blendendes Licht auf ihren angeblich demokratischen Charakter werfen — begreiflich, wenn man unserer früheren Ausführungen über Parteien und Parteiregierungen gedenkt. Das dritte Ergebnis, das wir kurz berühren, ehe wir unsere Betrachtung fortsetzen, ist dieses, daß auch jetzt noch die aristotelische Dreiteilung berechtigt ist. Es gibt auch jetzt noch aristokratische, bezüglich oligarchische Staatsformen: 1. die repräsentative Republik, 2. die parlamentarische Republik und Monarchie; in ihnen herrschen Parteioligarchien und Parteigruppen.

Zum Unterschiede von diesen Staatsformen fehlt der konstitutionellen Monarchie und der mittelbaren demokratischen Republik die Parteiregierung. Weshalb diese modernen, erst dem 19. Jahrhunderte angehörenden Verfassungsarten sie nicht haben, läßt sich mit wenigen Worten darlegen. Wir handeln zuerst von der mittelbaren demokratischen Republik.

Referendum und Initiative zwingen, wie schon früher ausgeführt wurde, die Abstimmenden sich zu bestimmten, einzelnen Fragen zu vereinigen, wodurch der Parteizusammenhang nicht selten durchbrochen wird, und dann nimmt die Aufstellung aller Kandidaten in großen Wählerversammlungen diese wichtige Angelegenheit den Parteiorganisationen; außerdem herrscht in der Schweiz herkömmlich eine große Unabhängigkeit von den Parteien, und verbreitet ist der Grundsatz, daß in den Behörden alle Parteien bedacht werden sollen. So ist diese Form der demokratischen Republik sowohl antiparlamentarisch wie parteigegnerisch. Und der konstitutionellen Monarchie Mittelpunkt ist der Fürst, der nicht wie der französische und der amerikanische Präsident von Parteien gewählt wird, der, über den Parteien stehend, das Wohl aller Volksteile will, der diesen Willen und diese Gesinnung seinen höchsten Organen, Heer, Flotte und Beamtentum einflößt, und der daher nicht dem Mundstück der Parteien, dem Parlamente, alle Macht ausliefern kann, wohl

[1] Raoul Frary, Manuel du Démagogue, 1885.

es aber als Helfer gerne anerkennt. Wenn er die Mitwirkenden abwechselnd aus den verschiedenen Teilen des Parlamentes wählen muß, was die Ausführung seiner Absichten gewöhnlich erschwert, so beweist dies, daß er nicht nur das Interesse einer Klasse zu befriedigen beabsichtigt und daher sich auf keine Partei ausschließlich stützen kann, während eine Parteiregierung, die ihre Anhänger fördern will, ihrem Wesen untreu wird, wenn sie die Unterstützung von Abgeordneten sucht, die nicht zu ihr gehören.

Verwunderlicher als die Behauptung, daß die parlamentarische Parteiregierung einen demokratischen Charakter habe, ist die Beweisführung für diese Behauptung, wie wir sie in unseren größten Zeitungen kennenlernen.[1] Sie verwendet zwei falsche Gleichungen und zwei falsche

[1] Die Frankfurter Zeitung schreibt in ihrer Nummer 191, Abendblatt (13. Juli 1917): Was in Preußen ein für allemal der Vergangenheit angehören muß, das ist die Ausschaltung der Volksmehrheit (!) von der politischen Gestaltung im Staat. Stärkere Heranziehung und entscheidende Mitbestimmung von Volk (!) und Volksvertretung sind die wichtigsten Voraussetzungen für eine gedeihliche Lösung der kommenden großen Staatsaufgaben, nur sie schaffen die große Opferwilligkeit der Staatsbürger, an die Reich und Bundesstaaten appellieren müssen. Darum ist es eine hohe vaterländische Aufgabe, sie fest zu sichern, das heißt dem Willen der Volksvertretung die Bedeutung und den Einfluß zu verschaffen, welche die beste Bürgschaft für die dauernde freudige Bereitschaft aller Teile bietet. In diesem Sinne ist die alte Forderung einer Parlamentarisierung der Regierung aufs neue mit verstärktem Nachdruck erhoben worden, eine Parlamentarisierung, die zwischen Regierung und Volksvertretung einen festen Zusammenhang schaffen und damit die volle Ausnützung der vorhandenen Kräfte ermöglichen soll. (Aber die Minderheit wird doch ausgeschaltet, H.) Die Form der Durchführung mag gewiß für das Reich manche staatsrechtliche Schwierigkeiten bieten; aber eine diese Schwierigkeiten überwindende Form läßt sich bei gutem Willen finden, wenn man nur über das Wesen der Sache einig ist, darüber, daß eine Politisierung und Demokratisierung (!) der Regierung nottut, daß die Regierung sich als Vertrauensorgan des Volkes (!) und seiner Vertretung fühlen, ihre Stütze nicht einseitig nach oben, sondern in der Volksvertretung selbst suchen und darin eine breite, sichere Grundlage ihres Wirkens und ihrer Kraft finden muß. Das Gebot der Stunde ist erfüllt, wenn der Reichskanzler im Reichstage die Erklärung abgibt, daß er und seine Staatssekretäre entschlossen seien, in dem Augenblick, wo sie das Vertrauen des Reichstags nicht mehr besitzen, ihre Ämter dem Kaiser wieder zur Verfügung zu stellen. — In einem Leitartikel des Berliner Tageblattes (6. Mai 1917) von Dr. Dernburg, Staatssekretär a. D., heißt es: So ist eine Frucht des Krieges auch höhere Menschengeltung, humanes Empfinden. Das Ergebnis ist also, daß die Basis des Staates im neuen Deutschland der sittliche Mensch mit staatlich-menschlich gestärktem Gemeinschaftsempfinden ist, der ausnahmslos die Verantwortung für sich und die Volksgenossen zu tragen bereit ist. Das muß sich auch in der Staatsform ausdrücken. Das Volk kann nur geführt werden durch Männer, die dieses innere Erlebnis mitgemacht haben oder es täglich von neuem mitmachen, die ihre Schule im Volk (!) und durch das Volk (!) bekommen, die ein Ausdruck dieser Volksideale (!) sind, die nach Art und Wesen die Staatsmaschine auf diesen Geleisen halten. Es muß eine lebendige Wechselwirkung stattfinden zwischen Volk (!) und Staat. Unsere Staatseinrichtungen sind gesund, unsere Beamten sind tüchtig, der hochentwickelte und spezialisierte Staat kann ihrer Erfahrungen nicht entraten, ihr Verdienst um ihn ist zweifellos, aber die Richtung können sie nicht geben, sie kann nur kommen von Führern, die aus einem gruppierten politischen Volksleben herauswachsen, die das Vertrauen ihrer Wähler haben, das Vertrauen ihrer Partei, und die durch öffentliches Wirken in Wahlkreisen und Parlament so bekannt geworden sind und sich so bewährt haben,

Auffassungen. Erstens wird die Mehrheit des Parlamentes dem Parlamente gleichgesetzt; mit anderen Worten, es wird der Parteicharakter der Kabinettsregierung verschleiert. Eine Widerlegung des Irrtums, daß das Parlament seiner Mehrheit gleich sei, ist überflüssig. Zweitens wird das Parlament dem Volke gleichgesetzt. Aber die Beschlüsse eines Parlamentes sind kein treuer Ausdruck der Volksseele, ganz abgesehen davon, daß die meisten Beschlüsse Mehrheitsentscheidungen sind. Eine alte Wahrheit ist es, daß die Abgeordnetenzahl niemals der für sie stimmenden Wählerzahl entspricht und daß wertvolle Meinungen und Bestrebungen gewöhnlich unvertreten sind; diese beiden Gründe haben bekanntlich zur Forderung der Verhältniswahl geführt, die dem Übel aber auch nur unvollkommen abhelfen kann. Zu den weniger alten Wahrheiten gehört es, daß, ganz abgesehen von dem mangelnden Stimmrechte des weiblichen Geschlechtes und der Unmündigen, häufig die Minderheit infolge von Stimmenthaltungen und zerfahrenen Parteiverhältnissen entscheidet. Dann nehmen, wenn nicht sehr wichtige Vorlagen (z. B. Todesstrafe, Wehrpflicht) das Parlament beschäftigen, immer nur kleine Teile des Volkes einen Anteil an dessen Verhandlungen (z. B. über Hausiergewerbe, Fischerei, Patentwesen), weshalb so viele Vorlagen in den Kammern „glatt" und beim tiefsten Zeitungsdunkel erledigt werden können. Gewöhnlich entscheiden die Parteiführer, ein sehr kleiner Bruchteil des Volkes. Endlich sind viele Fragen, die dort gelöst werden müssen, dem Volke bei den Wahlen noch gar nicht oder ungenügend bekannt, weshalb der Ausfall der Wahlen nicht als Volkswille betrachtet werden kann. Schließlich, bestände wirklich der enge Zusammenhang vom Volk und Volksvertretung, wie wären da die furchtbaren Mißtrauensvoten des Volkes gegen das Parlament denkbar, wie wir sie nach den Auflösungen des Reichstages in den Jahren 1887, 1893 und 1907 erlebt haben?

Wir kommen nun zu den zwei falschen Auffassungen. Es wird erstens die Überzeugung zu erwecken gesucht, daß das Beamtentum, wenn den Volksinteressen nicht gerade feindselig, so doch mit ihnen nicht genügend vertraut sei, während die aus dem Volke hervorgehenden Abgeordneten sie besser kännten und daher sich mehr zu Ministern eigneten. Unleugbar ist es, daß der in einem kleinen Wahlkreise ansässige und dort wirtschaftlich und politisch tätige Abgeordnete, wenn er ihn lange Jahre vertritt, eine Kenntnis seiner Verhältnisse gewinnen wird, die kein Beamter zu erwerben vermag. Aber solche Abgeordnete sind in großen Staaten, deren Wahlkreise groß sein müssen, um die Abgeordnetenzahl nicht übermäßig zu vermehren, der Natur der Dinge nach selten. Und häufig hat der

daß ihre Namen unmittelbar als Programm wirken. Nur wenn das Volk (!) selbst die Männer seines Vertrauens der Krone für die höchsten Ämter präsentiert, ist die Volksgeltung vorhanden.

von der Partei vorgeschlagene Vertreter seinen Wohnsitz nicht in seinem Wahlkreise, er lernt ihn erst in vorgerücktem Alter kennen, seine Interessen sind mit den dortigen nicht verflochten, und wenn er anfängt, Wurzeln zu schlagen, verliert er seinen Wahlkreis vielleicht wieder infolge einer für ihn ungünstigen Wahl; diese Gefahr wächst aber mit der demokratischen Tendenz, die Legislaturperioden abzukürzen. Verglichen mit solchen Abgeordneten ist der auf Informationen der nachgeordneten Behörden angewiesene Minister meistens besser unterrichtet als der Parlamentarier, der sich auf die Mitteilungen seiner Vertrauensleute stützt. Selbst wenn alle Vertreter dem vorher geschilderten Musterabgeordneten glichen, wäre damit noch nicht der Beweis erbracht, daß sie sich zu Ministern eigneten, ganz abgesehen davon, daß sie die eingehenden Kenntnisse doch nur für ihren Wahlkreis besitzen. Denn diese sollen alle Fragen vom Standpunkte des Staatsinteresses erfassen, während der Abgeordnete sie von dem seiner Partei und seines Wahlkreises zu betrachten geneigt ist. Jedenfalls hat der Beamtenminister häufig vor den Abgeordneten den Vorzug voraus, daß er sich in ein bestimmtes Fach durch Studien und langjährige Tätigkeit eingearbeitet hat, während dieser sich gewöhnlich erst einarbeiten muß.[1] Dieser Vorzug tritt mit besonderer Stärke dann hervor, wenn die Verwaltung gründliche technische und wirtschaftliche Kenntnisse erfordert. Mit welcher Leichtigkeit sind in den Jahren nach 1871 die durch die Errichtung des Deutschen Reiches notwendig gewordenen Reformen durchgeführt worden!

Ständе uns der Raum zur Verfügung, um die Verwaltungsgeschichte der Mittel- und Kleinstaaten zu schildern, so würde sich zeigen, welche Dankbarkeit das deutsche Volk seinen Beamtenministern schuldet.

Die zweite falsche Auffassung lautet: eine die Volksinteressen befriedigende Regierung ist eine demokratische. Diese Meinung läßt sich mit wenigen Worten beseitigen. Wäre sie richtig, dann müßte die Regierung des aufgeklärten Absolutismus unter den preußischen Königen Friedrich Wilhelm I., vornehmlich aber unter Friedrich Wilhelm III. einen

[1] Selbstverständlich ist nicht notwendigerweise jeder Beamtenminister jedem Parteiminister überlegen. Wegen ihrer tieferen und weiteren Kenntnis des zu regelnden Gebietes mag sich z. B. ein hervorragender Bankherr besser zur Neuordnung des Geld- und Kreditwesens, ein bedeutender Professor besser zu der des Finanzwesens eignen, als ein Beamter, der mit mageren Kenntnissen in eine Ministerialabteilung eintritt und, allmählich aufrückend, sich zum Spezialisten entwickelt, der das Ganze nicht überblickt und neue Ziele nicht aufzustellen vermag. Aus diesem Grunde hängt das Schicksal der konstitutionellen Monarchie auch von Studienreformen und vielseitigerer Tätigkeit der Beamten ab. Leider aber widmen sich dem parlamentarischen Leben wenige Männer, die ein Verwaltungsgebiet in so ungewöhnlichem Maße beherrschen, und, wenn ein solcher Fall eintritt, werden sie nicht selten schnell wieder aus dem Ministerium verdrängt. Deshalb müssen Parteiregierungen im herkömmlichen Verlauf der Dinge aus Berufspolitikern bestehen, deren wichtigste Aufgabe es ist, sowohl parlamentarische Siege als auch Wahlsiege zu gewinnen und zu behaupten.

demokratischen Charakter gehabt haben. Denn die Regierung keines demokratischen Staates ist jenem Ideale so nahe gekommen wie die ihrige. Und damit springt wieder in die Augen, welcher Mißbrauch mit dem Worte demokratisch getrieben wird.

Vielleicht soll die Gleichung parlamentarische Regierung = Demokratie ein Ausdruck für die vermeintliche Ausschaltung des königlichen Willens durch diese Regierungsart sein. Dann läge sowohl ein staatsrechtlicher als auch ein politischer Irrtum vor. „Solange diese höchste, den Staat in Tätigkeit setzende und erhaltende Gewalt in der Hand eines einzigen ruht," sagt Jellinek, „ist der Staat Monarchie, welche Gewalten auch immer sonst noch staatliche Zwecke vorsehen."[1] Ein politischer Irrtum, weil in verschiedenen Staaten mit parlamentarischer Kabinettsregierung die Monarchen, nicht zu reden von den Gouverneuren der englischen Kolonien, einen erheblichen Einfluß ausüben und zu ihm in einigen auch durch die Verfassung berechtigt sind,[2] wie im dritten Aufsatze ausgeführt wurde.

Damit ist genug über die Begriffe Repräsentation, Demokratie und Kabinettsregierung gesagt. Genug auch darüber, in welchem beschränkten Sinne von einer demokratischen Periode der englischen gesprochen werden darf, welche die „Venetianische" Verfassung in den Inselreichen erzeugt hat, dessen Premier mehr Macht als der Doge besitzt.

Lebten wir unter dem Ancien Régime, wären die Abgeordneten die mit einem die Klagen und Wünsche ihrer Wahlkreise vollständig enthaltenden „Cahier" versehenen Delegierten ihrer Wähler, wären sie streng an die Aufträge ihrer Mandanten gebunden, dürften sie in keiner Weise über deren Forderungen hinausgehen oder hinter ihnen zurückbleiben, dann bestände tatsächlich die volle Übereinstimmung von Volk und Parlament. Aber selbst wenn dieses Verhältnis durch die heutigentages zu den überwundenen Ideen gehörende Rousseausche Volkssouveränität auch noch eine naturrechtliche Form der Abhängigkeit annähme, entstände damit noch nicht die Forderung der parlamentarischen Regierung oder der Kabinettsregierung, sondern nur die der Abhängigkeit der Regierung. Denn, wie selbst Rousseau lehrte, ist die Regierungsform eine Frage der Zweckmäßigkeit. Und so schließen wir mit dem Ergebnisse: parlamentarische Regierung und Kabinettsregierung sind oligarchische Bildungen, Herrschaften von Parteiführern, die ihre Herrschaft zu befestigen glauben, wenn sie sich als Diener des Volkes ausgeben.

Wir gehen nun zu der Frage über, ob die konstitutionelle Monarchie weniger leistungsfähig ist als die parlamentarische.

[1] Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 680 (3. Aufl.).

[2] Dies wird übersehen von R. Piloty, Das parlamentarische System, 1917, S. 8, nach dem doch entscheidend ist, was die Stellung des Königs „dem Rechte nach ist". Er rechnet es allgemein und unbeschränkt zu den republikanischen.

2. Konstitutionelle und Kabinettsregierung

Die Ausdehnung des Wahlrechtes auf die weitesten Volksschichten schafft eine Klasse von Führern ohne politische und geschichtliche Bildung. Sie sind stolz darauf, überlebte Ideale zu verwirklichen und mit widerlegten Auffassungen für ihre Ziele zu kämpfen. Wie sie um die parlamentarische Monarchie den Glanz der Demokratie weben, so stellen sie die konstitutionelle Monarchie als eine ältere, unvollkommene Staatsform hin, die durch eine jüngere, vollkommenere, zeitgemäßere, die parlamentarische, ersetzt werden müsse. In Wahrheit ist die konstitutionelle Monarchie die jüngere Form, sie ist etwa 120 Jahre jünger als jene, da sie erst von der Charte Ludwigs XVIII. geschaffen wurde. Sie war bei ihrer Geburt der damals in England bestehenden parlamentarischen Monarchie an innerem Werte weit überlegen. Sie ruhte auf den Errungenschaften der französischen Revolution: der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit, einer von dem Ancien Régime vorbereiteten, von den Jakobinern erneuerten, von Napoleon beendeten Verwaltungsorganisation, auf dem vom Ancien Régime größtenteils geschaffenen, von der Konstituante ergänzten Systeme von Fachministerien, sie ruhte auch auf einem Wahlrechte, das beschränkt war, aber nicht an den Mißständen des englischen litt. Endlich war die rechtliche Gewalt des Königs nicht größer, als die von Georg III. tatsächlich ausgeübte.[1] Ihre Beamtenorganisation war zur Lösung der zunehmenden Aufgaben des modernen Staates geeigneter als die englische, und sie gab dem Könige die Möglichkeit, die Gesamtinteressen des Staates zu wahren. Aber ihre Selbstverwaltung war dürftig; zwei Versuche, unter der Restauration hier zu bessern, wurden von den Liberalen vereitelt. Das politisch unbegabte Volk vermochte den Wert einer aus seiner Geschichte emporwachsenden Einrichtung nicht zu erkennen und verpflanzte Englisches in einen unfruchtbaren Boden, wie die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts bewiesen hat. Dagegen verstanden es die deutschen Staaten, denen ihre Vergangenheit eine ähnliche Verfassungsform überliefert hatte, sie zu entfalten, und zwar durch ihre Bereicherung um eine entwickelte Selbstverwaltung, die nicht nur,

[1] Zwei Werke gestatten es, den Rechtszustand im Jahre 1814 leicht zu überblicken: E. von Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert, I. 1907; A. Esmein, Précis Elémentaire de l'Histoire du Droit Français de 1789—1814; 1908. M. v. Seydels Abhandlung: Ein Jahrhundert französischer Verfassungsgeschichte (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, 1893) geht über diesen Rahmen hinaus. Selbstverständlich schätzt der Verfasser die Monarchie Ludwigs XVIII. weder höher noch geringer ein, weil sie sich auf den Boden des geschichtlichen Rechtes stellt, er beurteilt sie lediglich nach ihrer Leistungsfähigkeit. Gottesgnadentum und Volkssouveränität gehören heutigestags zu den Schlagworten der politischen Kinderstube, wie Veto zur Zeit der französischen Revolution.

wie in England, auf das Wählen, oder wie in Frankreich, auf das Handeln nur des Bürgermeisters gestellt ist, weiter um eine angemessenere Verwaltungsorganisation, ein ausgezeichnetes Beamtenrecht und eine moderne Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auch England hat in den letzten hundert Jahren seine politische Organisation umgestaltet und ausgestaltet, aber doch nicht bewiesen, daß die seinige der deutschen überlegen ist. Die nicht lange vor dem Kriege erschienenen Schriften von Dawson, Ashley, Zeugnisse amerikanischer Politiker, lassen die Vorzüge der deutschen auf verschiedenen Gebieten klar erkennen. Eine lange Reihe französischer, ebenfalls vor dem Kriege veröffentlichter Urteile beweisen, daß Frankreich hinter Deutschland zurückgeblieben war. Die übrigen großen Staaten kommen nicht ernsthaft in Frage.

Absehend von der besonderen Eignung der konstitutionellen Monarchie für das schlecht geeinte, des kräftigen Nationalgefühls ermangelnde, im Herzen Europas ohne sichere Grenzen wohnende deutsche Volk, sehen wir den Grund dieser Vorzüge vor allem darin, daß die höchste Leitung einem Manne anvertraut ist, der nicht von einer Partei gewählt wird, der auch nicht, um wieder gewählt zu werden, seine Politik nach dem Gefallen einer Partei einzurichten braucht, dessen Gedeihen und Verderben, wie auch dasjenige seines Hauses mit dem Gedeih und Verderb des von ihm regierten Landes unlösbar verkettet ist, und der die Macht hat, dem Belieben der Parteien entgegenzutreten, wenn sie das Wohl des Landes ihrem Vorteile opfern. Die Erfahrungen, die unser Volk mit dem Wahlkönigtum gemacht hat, lassen gebildete Politiker gewählte Oberhäupter mit Mißtrauen betrachten. In der rechtlichen Möglichkeit, die Minderheiten zu schützen, ihre berechtigten Forderungen zur Geltung zu bringen, die von den Parteien vernachlässigten Gesamtinteressen wahrzunehmen, hat man seit einem Jahrhundert den wichtigsten Berechtigungsgrund der Monarchie erblickt.[1] Der begabte Fürst kann daher anregen, aber auch,

[1] Neben St. Simon, Lorenz von Stein seien auch der aus der Schweiz stammende Bluntschli genannt. Er schreibt: „Die Monarchie hat einen ihrer wichtigsten Vorzüge darin, daß sie berufen ist, auch die Minderheit in ihrer Freiheit und in ihrem Rechte vor den Anmaßungen der Mehrheit zu schützen (Allgemeines Staatsrecht, I, 432, 3. Aufl., 1869). Ebenso bemerkenswert ist es, daß der Belgier E. de Lavéleye die Wichtigkeit einer starken, erblichen Monarchie auch für ein Land mit parlamentarischer Regierung betonte. Sie könne „sauvegarder les droits de toutes les opinions, y compris et surtout ceux de la minorité. Le vice habituel d'un président, c'est qu'élu par un parti, il est porté à le protéger et à accroitre ses forces". (Du Gouvernement dans la Démocratie, 1891.) Das Musterbild eines Königs, Leopold I., habe diese Aufgabe verstanden. Diese Betrachtungsweise mußte einem Patrioten naheliegen, der die belgische Parteityrannei gründlich kannte. — M. v. Seydel behauptet in seiner Abhandlung „Konstitutionelle und parlamentarische Regierung" (Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, 1893, S. 126), die parlamentarische Regierung gebe keine Gewähr für Stetigkeit der auswärtigen Politik; auch auf diesem Gebiete zeigten sich die Vorteile der konstitutionellen. Die Abhandlung wurde zuerst im Jahre 1887 veröffentlicht in der glorreichen Bismarckschen Ära,

wenn er nicht begabt ist und nicht anregt, sinkt die Gesetzgebung nicht so tief, wie es in nicht wenigen Ländern mit Parteiregierungen der Fall ist. Denn die Führung fällt Ministern zu, die sich nicht der weitgehenden Unterstützung einer Mehrheitspartei erfreuen, denen das Parlament kritisch gegenübersteht, was anspornend wirkt. Sie haben aus diesem Grunde in höherem Maße das Bestreben, die Interessen der verschiedenen Volksschichten gegeneinander abzuwägen und das allgemeine Wohl zu fördern. Es soll damit nicht behauptet werden, daß sie nicht auch Zugeständnisse machen müssen, die vom Wege abführen, und daß sie es immer richtig erkennen.

Ein anderer, nicht hoch genug anzuschlagender Vorzug der Monarchie ist es, daß dem Fürst die höchste militärische Kommandogewalt zusteht, was ihn zwingt, auf diesem Gebiete gründliche Kenntnisse zu erwerben. Die konstitutionelle Monarchie ist für Zeiten kriegerischer Verwicklungen geeigneter als Republik und parlamentarische Monarchie.[1] Es wird dadurch bewiesen, daß England, Frankreich, Italien während dieses Krieges die Parteiregierung haben aufheben müssen. In dieser Überzeugung wird man bestärkt durch die Tatsache, daß die Schwierigkeiten Deutschlands, zu einem Frieden zu gelangen, mit den Bestrebungen deutscher Parteien, dem deutschen Volke die Parteiregierung aufzudrängen, zugenommen haben, Bestrebungen, die uns, wie die Engländer während des nordamerikanischen Befreiungskrieges, haben erleben lassen, wie wenig gewissenhaft Parteien die äußeren Gefahren einschätzen, wenn sie selbst von der gefährdeten Lage des Vaterlandes Vorteile erhoffen. Die konstitutionelle Monarchie ist auch für die Kriegführung besser organisiert als die parlamentarische. Die Vorbereitung auf den Krieg hängt in ihr nicht von der häufig wechselnden Tüchtigkeit der manchmal rasch auf-

während der Regierung Franz Josephs I., nicht sehr lange nach dem Tode Alexanders II., als in England Disraelis Auslandspolitik mit derjenigen Gladstones in schneidendstem Widerspruch stand, in Italien das Staatsruder mit Wucht gedreht worden war und in Frankreich Imperialismus und Nationalismus miteinander rangen. Heutigentags würde der Verfasser seine Behauptung wahrscheinlich nicht aufrechterhalten. Eine stetige Auslandspolitik ist bekanntlich ein Charakterzug der Aristokratien. Es ist denkbar, daß sie auch in konstitutionellen Monarchien stetiger werden könnte, wenn man in die Erste Kammer bedeutende frühere Auslandsminister und Diplomaten beriefe und wenn das Oberhaus eine kräftige Aufsichtführung über die auswärtige Politik für eine seiner wichtigsten Aufgaben hielte. Bei dieser Gelegenheit sei bemerkt, daß es ebenso ersprießlich wäre, die große Kenntnis fremder politischer und wirtschaftlicher Stimmungen und Bestrebungen, die sich in den Kreisen mit dem Auslande verkehrender Kauf-, Schiffs- und Bankherren sowie deutscher Gelehrten finden, für die Beratung der auswärtigen Ämter periodisch fruchtbar zu machen.

[1] Marcel Sembat in seinem Buche „Faites un roi, sinon faites la paix“, 1915, spricht die Überzeugung aus, daß eine Republik sich nicht zur Kriegführung eigne, weshalb sie entweder Frieden halten oder einen König wählen müsse. Die vielen Veränderungen, welche Frankreich in der militärischen Leitung während des Krieges hat vornehmen müssen, spricht für diese Auffassung.

einander folgender parlamentarischen Minister ab. Pelletan hat die französische Marine vernachlässigt, Delcassé hat sie wieder gehoben. Auch in der konstitutionellen Monarchie sind die Kriegs- und Marineminister nicht von gleicher Begabung, aber es erhält sich ein Durchschnittsstand des Könnens, weil das Staatsoberhaupt Fachmann ist und Techniker an der Spitze der Ministerien stehen, während in den parlamentarisch regierten Staaten entweder Dilettanten oder politisierende Offiziere, wie Boulanger, André, Gallifet, das Kriegsministerium verwalten. Der konstitutionelle Monarch ernennt, das ist ein anderer Vorzug, die Befehlshaber nach der Meinung, die sich ihre Vorgesetzten über ihre Fähigkeiten gebildet haben; in Staaten mit parlamentarischer Regierung verdanken sie ihre Stellen häufig den Parteifreunden. So schreiben die Italiener ihre Niederlage bei der Insel Lissa diesem Umstande zu; französische, während dieses Krieges gemachte Erfahrungen sind noch in aller Erinnerung. Auch bringt es das Übergewicht des Laienelementes in parlamentarischen Kabinetten mit sich, daß entweder Kriegspläne von Zivilstrategen entworfen oder Generäle von Zivilstrategen beaufsichtigt werden. Beides haben wir in diesem Kriege erlebt, dieses in Frankreich, jenes in England; hier wurden nicht nur im Jahre 1916, sondern auch nach dem Krimkriege und dem Burenkriege von parlamentarischen Untersuchungen die größten Schäden aufgedeckt.

Hier könnte ein Mißverständnis entstehen. Man könnte glauben, es sei die Meinung des Verfassers, der Feldherr sollte in seinem Reiche ungehindert schalten. Das wäre ein Irrtum. Die Tätigkeit des Generals muß von dem Laien geleitet werden, wenn der Laie der Minister der auswärtigen Angelegenheiten ist. Wenn der Krieg eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln ist, so muß der für die Politik Verantwortliche den Gang der Kriegführung bestimmen. Welches Übergewicht über ihre Gegner haben Männer gehabt wie Friedrich II. und Napoleon, die zugleich Feldherren und Staatsmänner waren! Welche Hemmungen hat Bismarck im Jahre 1866 überwinden müssen, um zu einem raschen Frieden mit Österreich zu gelangen! Gewiß muß das Staatsoberhaupt dem Feldherrn volles Gehör verschaffen und Meinungsverschiedenheiten zwischen ihm und dem Minister ausgleichen.

Konstitutionelle Monarchien werden auch nicht durch die häufigen Partei- und Ministerwechsel[1] parlamentarisch regierter Staaten gefährdet.

[1] Folgende noch nicht erwähnte Zahlen mögen hier angeführt werden. In den 50 Jahren von 1861 bis 1911 haben in Italien 38 Wechsel im Ministerium des Auswärtigen stattgefunden, 40 in dem des Innern, 42 des Unterrichts, 43 der öffentlichen Arbeiten, 44 der Finanzen, 46 der Landwirtschaft. Viktoria (Australien) hat von 1856 bis 1876 18 Ministerien erlebt, Neusüdwales und Neuseeland je 17, Südaustralien aber 29. Über die französischen Ministerpolonäsen und die daher rührende Gehässigkeit der Führer gegeneinander vergl. Marcel Sembat, a. a. O., S. 38 f., 46 f. und S. 31 f.

Die Regierung bewahrt sich die für die Gesundheit des Staates nötige Ruhe und Stetigkeit; der Minister kann sich weite Ziele stecken, große Pläne können reifen und Früchte bringen. Wie viele Minister gibt es in parlamentarischen Staaten, die zehn, zwanzig Jahre hintereinander haben amten können? Dürfen sie aber solange walten, dann ist die Unterdrückung der anderen Partei oder der anderen Parteien der allzu hohe, dafür gezahlte Preis. Und gar nicht selten ereignet es sich, daß, wenn die Stärke der beiden Parteien nicht beträchtlich voneinander abweicht, die Verschiebung der Mehrheit in einer kleinen Zahl von Wahlkreisen genügt, um einen Regierungswechsel herbeizuführen, die Gesamtzahl der für die besiegte Partei abgegebenen Stimmen mag noch gewachsen sein. Daß durch den Parteiwechsel und die Anforderungen, die der Parteikampf an sie stellt, die Verwaltungsbeamten und selbst die Richter sittlich herabgewürdigt werden, das haben wir immer wieder bei der Schilderung der Kabinettsregierung in den verschiedensten Teilen der Welt gesehen. Dieses das politische Leben vergiftende Übel ist verhältnismäßig spät in England, wenn auch nicht vollständig, beseitigt worden. In einigen Staaten Südeuropas erreicht es eine so gefährliche Höhe, daß, wie man sich erinnern wird, Minghetti die Mahnung ausspricht, Advokaten nicht zu Ministern zu machen, damit die Richter nicht zur Begünstigung ihrer Prozesse verführt würden. Die vor Korruption gesicherte und höhere Stellung, die der Beamte in der konstitutionellen Monarchie erlangt, gestattet es, Kräfte aus den Schichten des ganzen Volkes zu gewinnen.

Auch intellektuell stehen die einer gesicherten Zukunft entgegensehenden Verwaltungsbeamten, an die hohe Ansprüche gestellt werden, in konstitutionellen Monarchien gewöhnlich auf einer höheren Stufe, und es sind die Beamtenminister für die Verwaltung, dem neben der Rechtsprechung wichtigsten Teil der öffentlichen Tätigkeit,[1] besser vorbereitet, während die meisten Abgeordnetenminister in einer gewöhnlich für sie fremden Welt von dem Beamtentum abhängig blieben. In einem staatssozialistischen Zeitalter größten technischen und wirtschaftlichen Aufschwungs

[1] Ihren hohen Wert bezeugen auch englische und amerikanische Stimmen. „In the first place," schreibt The Quarterly Review (vol. 214, S. 584, 1911), „there in the strange belief that the merits of a ministry depend on the size of its legislative programme. Nothing more irrational can be imagined. The first duty of a Government is to govern, to administer the law and not to change it... it is on administration far more than on any other function of government that the happiness of the people depends." — A. Hamilton schloß aus der Güte der Verwaltung auf die Güte der Regierungsform: „The true test of a good government is its aptitude and tendency to produce a good administration." The Federalist, Nr. 76. — W. Anson erkennt an, daß die Notwendigkeit für einen parlamentarischen Minister, einen Sitz in der Kammer zu haben, seine Aufgabe nicht erleichtert: „For purposes of administration an officer of State could conduct the business of his department as well or better without a seat in Parliament." The Law and Custom of the Constitution, II, 1, 211.

ist diese Unzulänglichkeit unhaltbar. Und es kennt die konstitutionelle Monarchie nicht die Unzufriedenheit befähigter Beamten, weil ihnen Dilettanten, manchmal unbefähigte Dilettanten vorgezogen werden, deren Stärke in Rede und Debatte, in Wahlmache und Parlamentstaktik besteht.[1] Daher sucht die Intelligenz Eintritt in die Beamtenlaufbahn, während sie ihr in parlamentarisch regierten Staaten gewöhnlich fernbleibt.

Endlich gewinnt in der konstitutionellen Monarchie die Plutokratie nicht den Einfluß, den sie in parlamentarischen Staaten besitzt, weil sich die Parteien nicht in demselben Maße mit Aufträgen, Gesetzen, Kriegen,[2] parteiischer Verwaltung und Rechtsprechung dankbar erweisen können für die Gewährung der Summen, die die Wahlen und die Korrumpierung von Abgeordneten, Staatsmännern, Preßleuten des In- und Auslandes usw. erfordern.

Diese Kräfte: das Bestehen einer allen Volksklassen gerecht werdenden, nicht gewählten Monarchie, die größere Sicherheit vor feindlichen Angriffen (die 1914 erst erfolgten, als England eine scheinbar unüberwindliche Armada zusammengebracht hatte), die Seltenheit der Ministerwechsel, der geringere Einfluß der Parteien, denen allen, nicht nur der Mehrheitspartei, mitzuwirken gestattet ist, das beruflich und sittlich tüchtige Beamtentum, das durch die Möglichkeit, die höchsten Stellen zu erreichen,

[1] Über die hohe faktische und häufig geringe staatsmännische Bedeutung der Rednergabe haben wir das Urteil Macaulays und des Prinzen Napoleon gehört, S. 144 Anm. 2 und 173 dieses Werkes. Bismarck hat sich zu ähnlichen Ansichten bekannt. Lord Salisbury, in jüngeren Jahren ein Mitarbeiter des „Standard“, hat einem Nachfolger, Sidney Low, erklärt, wie wichtig auch jetzt noch trotz des Kaukus die Rednergabe bei parlamentarischen Überfällen ist. Mit der Ausdehnung des Wahlrechtes ist noch eine andere, an sich wenig schätzenswerte Gabe, nämlich die der Wahlmache, wichtig geworden. Noch einmal sei auf eine früher aus Ansons Werk angeführte Stelle verwiesen (S. 127 Anm. des Werkes), der unter vier Richtungen staatsmännischer Wirksamkeit drei hierauf bezügliche anführt.

[2] „Die wichtigste Lehre des Krieges (nämlich des Burenkrieges),“ sagt einer seiner ersten Geschichtschreiber, Dr. J. A. Hobson, „besteht in der Entschleierung der Mittel, die unter modernen Verhältnissen einer kleinen rücksichtslosen Gruppe von Geldmenschen und Politikern gestatten, ihre Wünsche und Ansichten zu den Wünschen und Ansichten der ganzen Nation zu machen, die Leidenschaften des Volkes zu erhitzen und dem Staate die Politik, welche ihre Interessen diktieren, aufzuzwingen. Wir wissen jetzt, daß die Redefreiheit, die Versammlungsfreiheit und die Druckfreiheit nicht nur keinen genügenden Schutz gegen ein solches Unglück bieten, sondern auch selber dabei leicht in Gefahr geraten. Unser politisches Parteisystem ... hat uns gegen einen schlau und energisch durchgeführten Versuch, die Nation dahin zu bringen, wohin die politische Kapitalistenliga sie haben wollte, vollständig schutzlos dastehen lassen.“ G. F. Steffen, Die Demokratie in England, 1911, S. 137. Obwohl Hobson die Methoden aufgedeckt hat, um während des Burenkrieges „die öffentliche Meinung am Gängelbande zu leiten“, ist eingetreten, was er vorausgesehen hat: „Die Kombination wirtschaftlicher und politischer Kräfte, die diesmal tätig war, wird wieder auftreten und wieder die Methoden anwenden, welche, wie es sich diesmal herausgestellt hat, zum Ziele führen.“ Eine Stimme von jenseit des Ozeans: „Let us ask ourselves very frankly what it is that needs to be corrected. To sum it all up in one sentence, it is the control of politics and of our life by great combinations of wealth.“ So sprach sich einst der Präsident Woodrow Wilson aus. M. B. Munro, The Initiative Referendum and Recall, 1912, S. 85.

zu stärkeren Leistungen angespornt und durch die besten Kräfte ergänzt wurde, endlich die Fernhaltung einer das Gemeinwesen korrumpierenden Plutokratie — diese Kräfte erklären die wunderbaren Fortschritte, die Deutschland in dem Jahrhundert 1814 bis 1914 mit dem *geringsten Aufwande von Staatsmitteln*[1] machen konnte, während parlamentarische Regierungen und Demokratien die Einkünfte des Reichs vergeuden. War denn Deutschland nicht auf allen Gebieten voraus? Ich enthalte mich eines Urteils über Wissenschaft, Technik und Kunst, über Heer und Flotte, ich erinnere nur an die Verstaatlichung der Eisenbahnen, die Entwicklung der Landwirtschaft und der Industrie, des Handels und der Schiffahrt, an die Fortschritte des Geld- und Kreditwesens, an die Sozialpolitik, die Selbstverwaltung, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die mächtige Entfaltung aller Zweige des Schulwesens.

Aber wir haben die Aufzählung der Vorzüge der konstitutionellen Monarchie noch nicht beendet. Einer der größten ist dieser, daß die mit den Parteien entstehenden Schwierigkeiten in keiner Regierungsform erträglicher werden als in ihr. Die Parteien sind unvermeidlich; nur ein Ziel kann sich der Staatsmann stecken, daß sie dem Gemeinwesen möglichst wenig schaden. Dieses Problem löst die konstitutionelle Monarchie, wie wir sehen werden, in musterhafter Weise.

Nicht selten werden die Kandidaten zum Parlamente von Wahlausschüssen aufgestellt, die nicht von den Wählern ernannt worden sind. In parlamentarisch regierten Ländern suchen ihre Mitglieder, die auch für die Kandidaten agitieren, auf Kosten des Staates ohne Rücksicht auf ihre eigene Befähigung belohnt zu werden, wenn sie den Bewerbern um das Mandat den Sieg erstreiten. In der konstitutionellen Monarchie ist der schädliche Einfluß solcher Männer sehr beschränkt. Schwerer ist es der siegreichen Partei, sich dem Kapitale für seine Wahlunterstützungen gefällig zu erweisen. Es fehlt die „improbité organisée".

[1] Daß das Regierungssystem der konstitutionellen Monarchie das *billigste* ist, daß die meisten Republiken und parlamentarisch regierten Staaten mit Verschwendung arbeiten, darüber gibt sich heutigestags kein politisch Gebildeter mehr einer Täuschung hin. Ich verweise auf des Amerikaners H. J. *Fords* Vergleichung von Ohio mit Sachsen, das nur ein Siebtel des Gebietsumfangs von Ohio aufweist, während die Bevölkerung die gleiche ist, und das doch eine achtmal so große Staatseinnahme hat (vergl. meinen Aufsatz in der Ztschr. f. Politik, 1914, S. 120), auf das allgemeine Urteil *Lowells* (s. S. 100 Anm. 4), auf mein Buch über die moderne Demokratie S. 597 ff. und folgende Ausführungen M. *Sembats*, a. a. O., S. 16, 20, 41, 51, 52. „Il est donc bien clair que si les Ouest-Etat, les régies, les allumettes, les arsenaux, les téléphones, les services publics ne marchent pas, ce n'est pas la faute du Français, c'est la faute de la République ... En Allemagne ... si on donne un mark, on reçoit pour un mark de travaux utiles. Chez nous, si je donne un franc, il se perd 75 centimes ... L'histoire financière contemporaine de la France ... c'est la mise à sac d'une nation sans cervelle par des financiers habiles ... Sous l'oeil mi-clos du gouvernement, le consortium de nos banques d'émission draine l'or épargné par les Français et en verse le flot sur toute la terre, sauf sur la terre de chez nous ... Nos gouvernements ne demandent jamais de comptes aux Grands Financiers."

Zweitens. Das Beispiel Österreichs lehrt, daß die Kabinettsregierung auf die Dauer unmöglich war, wenn die Parteien Ziele verfolgen, welche den Staat zur Auflösung verurteilen. Sie mußte durch die Beamtenregierung ersetzt werden, die wenigstens ein Nebeneinanderleben ohne Aufruhr oder Krieg ermöglichte.

Drittens. Das Übergewicht einer Mehrheitspartei, die alle Macht zu ihrem eigenen Nutzen gebraucht, kann, wie wir in Ungarn und Belgien gesehen haben, die Minderheitspartei oder die Minderheitsparteien zu revolutionären Schritten drängen, weil es auf keine andere Weise gebrochen werden kann. In England mußte die liberale Partei unter dem Drucke der politisch organisierten Arbeiter die Unverantwortlichkeit der Gewerkvereine für Verbrechen durch Gesetz einführen, in Australien können die von den Arbeitern abhängigen Regierungen häufig die Entscheidungen der Schiedsgerichte nicht gegen die Arbeiter durchsetzen, in den Vereinigten Staaten werden nicht selten arbeiterfreundliche Gesetze nicht eingeführt oder von den Gerichten nullifiziert. In der konstitutionellen Monarchie ist eine so völlige Unterjochung unmöglich, weil die ausführende und die richterliche Gewalt der Parteiherrschaft nicht unterliegen und die königliche Gewalt einen Anteil an der Gesetzgebung hat.

Viertens. Das Nebeneinanderbestehen mehrerer Parteien, von denen keine imstande ist, die Mehrheit zu bilden, führt im günstigsten Falle zu Parteikoalitionen, die wenig fruchtbar sind und sich gewöhnlich rasch wieder auflösen. Die parlamentarische Geschichte Englands, Frankreichs, Italiens, Hollands bestätigt die Wahrheit dieses Satzes. Die konstitutionelle Monarchie, deren Initiative von derjenigen der Parteien unabhängig ist, kann die gespaltenen und zersplitterten zur Durchführung ihrer Pläne der Reihe nach heranziehen. Sie ist auch in solchen Zeiten fruchtbar.

Fünftens. Es gibt politische Schriftsteller, die nicht müde werden, den Wert der Kabinettsregierung mit der vom Parlamente geübten Kontrolle zu erweisen. Nun haben wir gesehen, daß wenn die Regierungspartei über eine starke Mehrheit verfügt, die Kontrolle gewöhnlich ungenügend ist; der Minderheit liegt sie hauptsächlich ob, sie vermag aber das Ministerium nicht zu stürzen. Sind mehrere schwache Parteien vorhanden, dann artet das Kontrollrecht in ein Tauschgeschäft zwischen Ministern und Abgeordneten aus. Daher ist sie nur in der konstitutionellen Monarchie unter allen Parteikonstellationen durchführbar. Die Gewaltentrennung, nicht die Gewaltenvereinigung, ist ihre Voraussetzung. In der konstitutionellen Monarchie ist keine Partei zu schwach, daß sie sie nicht ausüben könnte, und es sind die Tauschmöglichkeiten viel beschränkter als in der parlamentarischen. Wir haben weiter gesehen, von wie geringem Werte die wichtigste Sanktion des Kontrollrechtes, nämlich der Ministersturz, unter der verantwortlichen Regierung ist. Das Wesentliche der Kontrolle be-

steht in Fragen, Interpellationen, der Kritik, und dieses ist in allen Staatsformen erreichbar. Ja, wie wir in dem von England handelnden Aufsatze ausgeführt haben, ist in den deutschen Parlamenten die Kontrolle nicht so erschwert wie im englischen.

Es sei aber noch einmal vor der Überschätzung dieser parlamentarischen Tätigkeit gewarnt, denn sie kann nur ausgeübt werden, wenn das Parlament versammelt ist; es muß es sich daher schon gefallen lassen, daß die Presse ihm während der Ferien einen großen Teil seiner Bedeutung entreißt. Und ebenso wichtig ist die von einem tüchtigen ehrlichen Beamtentume geübte Beamtenkontrolle. Auch darf die parlamentarische Kontrolle nicht zu weit ausgedehnt werden, denn sie lähmt leicht die Energie der Verwaltung und zwingt sie zu dem schleppenden Geschäftsgang, den man nicht dem Parlamente, sondern der Bureaukratie zur Last legt.[1]

Sechstens. Auch dadurch wirkt die konstitutionelle Monarchie günstig, daß sie die Vermehrung der politisch ungebildeten, charakterlosen, habsüchtigen Geschäftspolitiker[2] hemmt, die in ihr die höchsten Ziele ihres Ehrgeizes nicht zu erreichen vermögen, und daß sie das Land vor den entsittlichenden Wirkungen des Parteikampfes bewahrt, vor dem Geiste der Unwahrheit, der die Anhänger der herrschenden Partei veranlaßt, ihr Urteil dem der Führer zu unterwerfen, und die Gegner, das innerlich Gebilligte zu tadeln und zu hemmen, es bewahrt vor dem sportmäßigen Interesse an der Politik, vor dem Zurücktreten der politischen Ziele hinter die Persönlichkeiten, vor der Neigung, seine Absichten nicht durch eigene Anstrengung, sondern durch den Anschluß an eine Partei zu verwirklichen.

Angesichts so großer Vorzüge der konstitutionellen Monarchie fragt man erstaunt, wie erfahrene Politiker dieser jüngeren Verfassungsbildung eine ältere vorziehen können. Gewiß ist ein wichtiger Grund die Unwissenheit vieler Bürger, ihr Haften an Meinungen, die durch die Wissenschaft widerlegt sind. Aber die wichtigsten Gründe sind utilitaristischer Natur. Keine andere Regierungsform lockt die Parteien mit einer so schweren Beute, keine andere stellt dem Ehrgeize und der Eitelkeit unbedeutender Geister, aber verschlagener Politiker so hohe Preise in Aussicht. Und das internationale Börsen- und Finanzkapital darf hoffen, sich in vollster Freiheit bewegen zu können, wo diese gefällige Regierungsform eingeführt ist. Die gespendeten Millionen werden reichlich zurückgezahlt, und wenn ein fremder Schuldnerstaat oder ein unbequemer Nachbar sich gegen die Erdrosselung wehren sollte, stehen ihm die Truppen der be-

[1] Vergl. von Ahlefeld, Der Bureaukratismus in der Marine. Roter Tag, 14., 15. Dezember 1909, 19. Januar 1910.

[2] Man muß den Lebenslauf so vieler dieser Minister verfolgen, um sich ein Bild davon zu machen, welche Zukunfts- und Erwerbsmöglichkeiten die parlamentarische Regierung bietet.

freundeten Regierung zur Verfügung. Es ist seit langer Zeit bekannt, schon Moltke hat diese Zusammenhänge berührt. Endlich muß erwähnt werden, daß England seit vielen Jahren für die Ausbreitung dieser Regierungsform eingetreten ist, mit der es seinen Absichten förderliche Parteien des Auslandes in die Regierung einzusetzen vermag. Der Leser wird sich erinnern, daß bereits L. Bucher von dieser Propaganda berichtet hat.[1] Der wahre Grund dieser Agitation, ihren Zwecken nach mit derjenigen für den Freihandel verwandt (sie soll unsere Leistungsfähigkeit auf die bescheidene Höhe der ihrigen herabdrücken), ist auch weniger Weitblickenden klar geworden, nachdem englische und amerikanische Staatsmänner mit so viel Nachdruck die Einrichtung einer „volkstümlichen Regierung" im Deutschen Reiche verlangt haben.

Aber es gibt Männer, die aufrichtig glauben, daß die Kabinettsregierung genialere Leiter der Gesamtpolitik, insbesondere der auswärtigen Politik, erzeugen werde. Mit ihnen müssen wir uns auseinandersetzen. Eine Auseinandersetzung ist unmöglich ohne volle Klarheit über den Sinn dieser Behauptung. Sie wäre inhaltlos, wenn die Behauptenden nicht einen notwendigen Zusammenhang zwischen der Führerstellung und dem Besitze überlegener politischer Fähigkeiten auf jenen beiden Gebieten annähmen, wenn sie nicht überzeugt wären, daß die Tätigkeit des Beamten ihn ebenso notwendig verhindern müßten. Für die Behauptung ließe sich, wenn sie begründet wäre, ein doppelter Beweis erbringen, ein empirischer und ein psychologischer.

Der empirische ist nicht zu führen. Die parlamentarische Geschichte der größten Völker, deren Politik ebenso ernste Schwierigkeiten bereitet wie die unsrige, beweist, daß auf einzelne große Führer immer wieder kleinere folgen und die kleineren in der Mehrzahl sind. Von den Nachfolgern Walpoles bis auf den älteren Pitt erreicht keiner seine Größe, und zwischen dem älteren Pitt und dem jüngeren amten nicht wenige unbedeutende. Von Addington, Portland, Perceval, den Nachfolgern des jüngeren Pitt, läßt sich nicht behaupten, daß sie hervorragende Premiers gewesen seien. Auch trifft es nicht zu, daß die hervorragenden Ministerpräsidenten auf dem Felde der inneren und der äußeren Politik gleiche Lorbeeren erworben hätten. Die auswärtige Politik Walpoles stand nicht auf derselben Höhe wie die innere; das Urteil über den jüngeren Pitt und über Gladstone wird ähnlich lauten, und die Sorglosigkeit gegen die

[1] Schon seit Canning und Palmerston hat die anscheinend auf die Ausbreitung von Freiheit und Menschenglück gerichtete englische auswärtige Politik sich im Auslande gefällige Parteien heranzubilden gesucht. Garcia-Caldéron berichtet (a. a. O., S. 272): „Die Unabhängigkeit Südamerikas wurde durch englisches Geld ermöglicht. Canning ermutigte die südamerikanischen Revolutionäre, und die englischen Bankiers unterstützten seine Politik, indem sie den neuen Regierungen Vorschüsse gewährten." So begannen diese Staaten ihre Existenz mit Schulden an England.

finanzielle Seite seiner glänzenden auswärtigen Politik war eine Ursache des Falles des älteren Pitt. Andererseits sind aus dem Beamtenstande ausgezeichnete Führer hervorgegangen, es seien nur der Freiherr vom Stein und der Fürst Hardenberg genannt. Überhaupt zeugt die Zeit von 1806 bis 1848, in der von Beamtenministern das heutige Preußen geschaffen und der Zollverein begründet wurde, von der Fähigkeit des Beamtenstandes, leitende Geister hervorzubringen. Und wer könnte Männern einer späteren Zeit, den Stephan, Maybach, Miquel die Gabe, neue Wege zu finden, mit Erfolg abstreiten? Sie standen weit höher als Bureaukraten, die das Pensum ihrer Ressorts erledigen. Nicht anders ist es in Italien, wo der kleine Beamte Giolitti, ein ehemaliger Staatsanwalt, der erfolgreichste Lenker der letzten Jahrzehnte geworden ist.

Doch wir wollen zu unserer Heimat zurückkehren! Dem Versuche aber, mehr Licht aus der Geschichte des neuen Deutschen Reiches zu gewinnen, tritt ein gewichtiges Hindernis entgegen: vor dem Jahre 1909 weist es keinen einzigen Kanzler auf, der aus der Beamtenstube hervorgegangen wäre, vor 1917 keinen, dessen politische Hochschule das Parlament gebildet hätte. Und hat dieser seine Zeitgenossen mehr zu befriedigen vermocht als seine Vorgänger? Damit wird ersichtlich, wie beschränkt die Erfahrungen sind, aus denen weitreichende Schlüsse gezogen werden. Man wird ein wenig an die Prophezeiungen erinnert, wie viel ersprießlicher die Tätigkeit unserer Diplomaten gewesen sein würde, wenn sie dem Bürgerstande entnommen worden wären. Und doch stammten sie zum nicht geringen Teile nicht aus den Familien der Patrizier, sondern — um die römische Terminologie weiter anzuwenden — aus den Kreisen der Optimaten und der Ritter. Als aber ein wirklicher Bürgerlicher das Amt des Staatssekretärs übernahm —!

Wenn also ein empirischer Beweis für den notwendigen Zusammenhang von Führerstellung und erleuchteter Staatsleitung nicht erbracht werden kann, so ist alles in Zeitungen, Zeitschriften und Büchern Vorgebrachte, was man als psychologischen Nachweis ansprechen könnte, nichts als grundlose, oft nur andeutende Behauptung. Wir müssen den leeren Worten einen Sinn unterzulegen suchen. Vielleicht treffen wir ihn mit folgenden Ausführungen.

Wer sich im Parlamente zum Führer aufgeschwungen hat, der muß sein Gefolge von seiner geistigen Überlegenheit überzeugt haben. Er muß sie überzeugt haben, daß er die Verhältnisse richtiger beurteilt, die auftauchenden Fragen besser löst als sie. Das Vertrauen muß dann durch die Erfolge der von ihm geführten Partei gestärkt worden sein. Die erfolgreiche Führung setzt eine mit richtigen Vorstellungen arbeitende Phantasie voraus. Eine solche Stellung wird nicht errungen ohne Machtinstinkte, ohne das leidenschaftliche Begehren, seinen Willen durchzusetzen.

Es ist nun anzunehmen, daß er, wenn er als Ministerpräsident die Geschäfte führt, dieselben Eigenschaften entwickeln wird: Urteil, Voraussicht, Menschenbeherrschung. Dagegen, so heißt es, soll man parlamentarische Führer nur ausnahmsweise zu Fachministern machen; als solche würden sie gewöhnlich den Beamtenministern unterlegen sein und könnten sie im allgemeinen nur wirken, wenn sie neuen Ideen, mit höheren Beamten zusammenschaffend, zum Durchbruch verhälfen. Die Vorzüge des Beamtenministers beständen darin, daß er ein beschränktes Gebiet genau kenne. Aber dieser Vorzug sei auch seine Schwäche. Er vermöge nicht über einen engen Horizont hinauszublicken, während die Tätigkeit des parlamentarischen Führers ihn zwinge, das ganze Gebiet der staatlichen Tätigkeit mit seinem Blicke zu umspannen: sowohl durch seinen Anteil an der täglich fortschreitenden Gesetzgebung wie durch die Kontrolle der Regierung. Er stehe auf einer hohen Warte, während die Beamtenminister, von den Schranken ihrer Fachministerien eingeschlossen, zu großen Gedankenkombinationen unfähig seien. Ihnen fehle auch das Triebrad der Machtinstinkte, sie würden durch den Mechanismus des Avancements langsam in die Ministersessel geschoben.

In diesen Ausführungen, die, wir wiederholen es, wir aus Gedankenfetzen herausgesponnen haben, ist einige Wahrheit enthalten, aber nicht alle Glieder enthalten Wahrheit, und sie enthalten nicht die ganze Wahrheit. Der erste Teil dieser Theorie — wir wollen sie so nennen — ist begründet, wenn ein bedeutender Staatsmann andere von einer neuen Auffassung politischer Dinge überzeugen, Anhänger allmählich durch Beharrlichkeit und Energie gewinnen, Gegner durch Geist und Hartnäckigkeit bekehren muß, wenn er sie vielleicht auch zum Siege führen kann. Solche Männer sind Peel, Beaconsfield, Bismarck; auch ihn dürfen wir nennen, obgleich er kein parlamentarischer Führer gewesen ist. Aber nicht alle Führer sind von dieser Art. Häufiger ist ein Grundstock von Überzeugungen vorhanden, der das Glaubensbekenntnis einer Partei bildet. Führer solcher Parteien brauchen keine Ziele aufzustellen, keine Mittel auszudenken, die Folgen ihrer Schritte vorauszusehen. Es genügt, daß sie im Parlamente eine oberflächliche Übereinstimmung, ein loses Zusammengehen der Kabinettsmitglieder zustande bringen. Nicht gerade selten erfordert der Sieg solcher Parteiführer nur „craft and cunning", im Parlamente und im Wahlkampfe List, Geriebenheit, Tücke, welche große englische Staatsmänner gering bewertet haben; Bacon hat seine Geringschätzung in einem berühmten Essay über die List ausgesprochen. Weiter beweist die Geschichte, daß es dem starken Machtinstinkte beschränkter, aber fanatischer Menschen gar nicht so selten gelungen ist, sich unter Gleichberechtigten Ansehen zu erwerben und sie sich unterzuordnen, wie überhaupt ein unerleuchteter, aber hartnäckiger Subjektivismus auf geistig

Unselbständige seine Wirkung niemals verfehlt. Es ist auch nicht wahr, daß Führer dieser Art erfolgreich sein müssen. Beispiele fehlen nicht, daß sie ihre Parteien zugrunde gerichtet und bis an ihr Lebensende die Verehrung ihrer über ihre Mißerfolge, nicht über ihre Führer erbitterten Parteien genossen haben.

Es ist der Fehler der Lobredner der Kabinettsregierung, daß ihr Blick immer nur auf die großen Führer gerichtet ist, obgleich die häufigen Abweichungen von dem Idealtypus ihnen aufgefallen sein müßten,[1] wie sie auch stets die englische Kabinettsregierung als **die** Kabinettsregierung betrachten. Aber auch der zweite Teil der Theorie, der auf die Psychologie der Beamtenminister bezügliche, ist nur bedingt wahr. Sie schaffen nie so völlig unabhängig voneinander, wie sie annimmt. Ohne von der Feststellung des Staatshaushaltsplanes reden zu wollen, erwähnen wir nur, daß alle großen neuen Vorlagen in Gesamtsitzungen des Staatsministeriums besprochen werden. So werden die Minister gezwungen, die Tragweite jeder neuen geplanten Maßregel ins Auge zu fassen. Der Übergang vom Freihandel zum Schutzzoll z. B. wird wahrscheinlich die Zahl der industriellen Arbeiter vermehren, die der landwirtschaftlichen Bevölkerung vermindern. Der Minister des Innern wird voraussehen, daß auf dem Gebiete der Sozialpolitik erhöhte Anstrengungen folgen müssen, der Finanzminister, daß er mehr Geldmittel zur Verfügung stellen muß, der Ministerpräsident, daß Verschiebungen innerhalb der Parteien sich anschließen werden, der Minister der Auswärtigen Angelegenheiten, daß der Schutzzoll das Verhältnis zum Auslande verändern, vielleicht sogar trüben kann. Es hängt daher von der Begabung des einzelnen Ministers ab, ob er den großen politischen Blick erlangen wird; seine Stellung verhindert sie nicht.[2]

---

[1] Über diese Fragen hat sich ein Engländer so geäußert: „Der mit großer Charakterstärke begabte Mann, der hartnäckig ein fernes Ziel von höchster Wichtigkeit verfolgt, ist (im Kabinettsystem) nicht an seinem Platze, denn ein solcher beherrscht selten die Künste, die ein auf Überredung beruhendes Regierungssystem erfordert ... er findet schwer Gehör bei denen, die seine Amtsgenossen und Untergebene sein sollten, denn das Zusammenhalten ihrer Partei und das Hüten ihrer Mehrheit nimmt sie so stark in Anspruch, daß sie kaum Zeit haben, an die Zukunft zu denken ... Und so ist der Durchschnittsminister selten mehr als ein ehrlicher Opportunist, der mit allen Kräften den dringendsten Nöten der Zeit abzuhelfen sucht, ohne doch seine Popularität aufs Spiel zu setzen oder seinen Gegnern gefährliche Blößen zu geben. Man kann sich schwer vorstellen, daß Staatsmänner wie Bismarck oder Cavour aus dem Kabinettssystem hervorgegangen seien, Staatsmänner, die ihre Pläne so völlig oder so schnell ausgeführt haben ... In den alten Zeiten mußten die Leute am Ruder sowohl die neuen Gedanken erzeugen, wie sie in die Tat umsetzen. Ihre heutigen Nachfolger werden mehr und mehr die Verkünder und Vollstrecker fremder Ideen. In der heutigen politischen Sprache: ihr Programm wird ihnen von der öffentlichen Meinung vorgeschrieben." E. **Jenks**, Parliamentary England, 1903, S. 423 f.

[2] **Bismarck** macht den Beamtenministern den Vorwurf: „Diejenigen unter ihnen, die das Bewußtsein haben, nicht nur Ressortminister, sondern Staatsminister mit solidarischer Verantwortlichkeit für die Gesamtpolitik zu sein, machen nicht fünf Prozent derer

Und so kommen wir denn zu demselben Ergebnisse wie vorher. Wir unterschätzen den geistbildenden Einfluß der äußeren Verhältnisse nicht, aber ausschlaggebend ist das Talent. In Deutschland werden sie überschätzt; alles, glaubt man, könne Schule und Schulung erzeugen. Und die Meinung, daß der Minister ganz von selbst auf seinen Ministersessel gehoben werde, erfordert keine Widerlegung.

3. Verteidiger der Kabinettsregierung

Obwohl nicht wenige in parlamentarisch regierten Ländern lebende Männer[1] ungünstige Urteile über die Kabinettsregierung überhaupt oder über diejenige einzelner Länder oder einzelner Perioden gefällt haben, so wäre es unbillig, nicht auch ihre Verteidiger zu hören. Daher geben wir zwei Schriftstellern das Wort, deren Gedanken sich über die landläufigen Trivialitäten erheben. Es sind dies Robert v. Mohl und Felix Moreau, beide Professoren des öffentlichen Rechtes.

Mohl geht von der Behauptung aus, daß mit der Einführung des repräsentativen Systems Konflikte entständen, die nur durch Abgeordnetenkorruption oder die parlamentarische Regierung gehoben werden könnten.[2] Da dieses System aber, wie die Gegner behaupteten, mehr als eine üble Seite habe, so liefen wir Gefahr, einen schlimmen Zustand mit einem anderen zu vertauschen. Als eine dieser üblen Seiten betrachteten sie es, „daß eine Überlassung der obersten Staatsämter an die Häupter der parlamentarischen Parteien den freien Willen der Fürsten bei der Ernennung ihrer Minister und hinsichtlich der Regierung aufhebe, sie in die Lage

aus, die ich zu beobachten Gelegenheit gehabt habe" (G. u. E., Volksausgabe, II, 300). Aber solidarische Verantwortlichkeit ist kein Erfordernis von Beamtenministerien, wohl aber von parlamentarischen Ministerien.

[1] Die Zahl der im Texte angeführten (Gladstone, Minghetti, Majorana, Siotto-Pintór, Turiello, Brunialti, d'Eichthal u. a.) seien um einige Namen vermehrt. David Syme, Representative Government in England, 1881 (viel berufen ist sein Urteil über das englische Parlament: „It is, at best, a cumbrous and unwieldy piece of machinery. What little work it does, it does slowly and badly"); A. Prins, La démocratie et le régime parlementaire, 1884; E. Scherer, La Démocratie et la France, 1884; R. Bonghi, La decadenza del Governo Parlamentare (Nuova Autologia, 1884); E. de Lavéleye, Du Gouvernement dans la Démocratie, 1891. Lavéleye hatte schon im Jahre 1882 einen bemerkenswerten Aufsatz über die parlamentarische Regierung in der Revue des Deux Mondes veröffentlicht. Aussprüche Leckys und Diceys über den Niedergang des Parlamentarismus in der Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1914, S. 648. Selbst Moreau schreibt (Vorrede): „Le régime parlementaire a été ... déconsidéré ... à tel point qu'il suscite des critiques et une sorte de défiance, de la part même d'hommes qui ont toujours témoigné aux libertés politiques un sincère attachement."

[2] Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 1860, I, 420 f. Ähnlich S. Zachariä (40 Bücher vom Staate, 1839, III, 232): „Entweder muß die Zusammensetzung der Zweiten Kammer das Werk des Ministeriums sein, oder es muß die Zusammensetzung des Ministeriums das Werk der Zweiten Kammer sein." Von der Nachwirkung dieser Auffassung zeigt Meyers Konversationslexikon (1868).

setze, Männer zu Räten zu bestellen, an welche sie keine Neigung und keine Erinnerung knüpfe, welche ihnen vielleicht persönlich zuwider seien. Dies aber heiße sie herabwürdigen und ganz aus ihrer natürlichen Wirksamkeit verdrängen". Mohl glaubt dagegen, daß „eine Haltung über den Parteien und eine Abwesenheit jeder persönlichen Beteiligung bei den Streitigkeiten über Staatsangelegenheiten einem Fürsten eine höhere und reinere Stellung gibt als die ist, wenn das angegriffene Ministerium als der Ausdruck der persönlichen Ansichten des Staatsoberhauptes erscheint, und wo also jeder Tadel dieses selbst verletzt ... Man weiß ja wohl, daß die Minister nur die Vollstrecker der Befehle des Staatsoberhauptes sind und sein sollen; wie kann da der Tadel bei ihnen stehen bleiben?" Auch nach Einführung der parlamentarischen Regierung bleibe dem mehr als früher geachteten Fürsten sowohl der „tägliche Verwaltungseinfluß", wie das Beispiel des Königs Leopold I. von Belgien lehre, als auch die durch die persönliche Teilnahme (wenn er tüchtig sei) an den Beratungen mögliche Wirkung auf die Ansichten des Ministeriums. Weiter sei es nach der Gewährung einer Volksvertretung mit der beliebigen Durchführung des persönlichen Willens der Fürsten überhaupt zu Ende, und sie hätten auch jetzt in der Wahl ihrer Minister keine so ganz freie Hand.

Der zweite Einwand der Gegner der Parlamentsregierung lautet: „es werde die von der Regierung zur Gewinnung von Einfluß ausgehende Korruption nur ersetzt durch Parteiumtriebe; hierbei aber einen nützlichen Unterschied zu finden, sei schwer." Mohl dagegen ist überzeugt, daß „in einem repräsentativen Staate, in welchem der alleinige Wille des Fürsten die höchsten Ämter besetzt, neben den Bemühungen um Gewinnung der ständischen Mehrheit, auch noch die Ränke um die Erlangung der persönlichen Gunst des Staatsoberhauptes bestehen mögen und werden. Nun dürfte aber leicht geschichtlich nachgewiesen werden, daß der heimlichen Nebenbuhlerei in dem Kabinette selbst, den Vorzimmer- und Hintertürenverschwörungen, dem Bestreben mittelmäßiger Köpfe jeden selbständigen und überlegenen Kopf zu beseitigen weit häufiger das öffentliche Wohl zum Opfer gebracht worden ist, als dem Ringen grundsatzloser Parteihäupter."

Der dritte Einwand betrifft die Verwaltung, die im Systeme der parlamentarischen Regierung nach der Meinung ihrer Gegner an einer doppelten Unsicherheit leide: „wegen der Geschäftsunerfahrenheit der aus den Ständeversammlungen hervorgegangenen Minister; sodann aber weil ein Herumwerfen des Staates von einem Extreme der Maßregeln in das entgegengesetzte zu fürchten sei." Denn ein parlamentarischer Minister könne sich entweder nur um die allgemeine Politik und die obersten Grundsätze seiner Abteilung kümmern, so daß das einzelne nicht verantwortlichen Untergebenen überlassen sei, oder er widme sich auch dem

einzelnen und müsse dann aus Mangel an Erfahrungen scheitern. Anders, wenn die Ministerstellen mit erfahrenen und berufenen Beamten besetzt würden! Mohl dagegen ist der Meinung, „daß ganz tüchtige Minister aus den Ständeversammlungen hervorgehen können. Vor allem ist nicht einzusehen, warum nicht die höhere politische Auffassung und die allgemeine Leitung der Staatsgewalt einem in den parlamentarischen Geschäften und Kämpfen gebildeten Manne ebenso leicht fallen sollte, als einem in der Kanzlei herangebildeten Beamten. Ja, es läßt sich sogar behaupten, daß diese letztere Laufbahn an sich weniger geeignet sei, einen weiten Blick zu bewahren und das Bedürfnis großer rechtzeitiger Maßregeln zu treffen." Ebensowenig wird Mohl durch den Parteiwechsel geschreckt. „Allein einmal fragt sich denn doch sehr, ob ein Nachgeben im Sinne der öffentlichen Meinung, oder ob ein fortgesetzter starrer Widerstand gegen dieselbe geeigneter ist, das allgemeine Wohl zu fördern?" Weiter betreffe der Streit zwischen den Parteien in der Regel politische Fragen, welche über die allgemeine Richtung der Staatsgewalt entschieden oder eine große Maßregel bestimmten, den Organismus der Behörden und die gewöhnliche Gesetzgebung aber unangetastet ließen. Dann sei zu bedenken, daß die Opposition genötigt sei, sich in den Grenzen der Mäßigung zu halten. Finde denn etwa in Belgien oder England ein Umwerfen der Verwaltung aus einer Bahn in die andere statt? „Oder nicht vielmehr ein... spiralförmiges Fortschreiten zu Verbesserungen? Das, was sich erprobt hat, bleibt bestehen; Beabsichtigtes dagegen, was bisher überwiegenden Widerstand fand, wird ausgeführt, und zwar unter der Kontrolle einer immerhin mächtigen Opposition."

Einige andere Einwände beantwortet er in nicht so eingehender Weise. Er glaubt nicht, daß nach der Einführung der parlamentarischen Regierung der Eifer des Beamtentums erkalten werde, denn „wie viele treten denn in den Dienst mit der entschiedenen Absicht auf einen Ministerposten? Wie viele erreichen, unter allen Verhältnissen, einen solchen Posten?" Auch leugnet er, daß das parlamentarische System mehr Staatsmänner abnutze als das konstitutionelle, aber er ist der Meinung, daß die „repräsentative Staatsform in kleineren Staaten schwer durchgeführt werden kann, weil sie für solche eine Riesenrüstung auf dem Körper eines Zwerges ist." Zum Schlusse räumt er dem Gegner ein, daß die tatsächlichen Zustände, welche das parlamentarische System als Bedingungen seiner Ausführbarkeit voraussetzen, bis dahin in Deutschland nicht vorhanden seien. Diese Bedingungen seien vornehmlich: „Die Bildung bestimmter, scharf geschiedener, ihres Zweckes genau bewußter Parteien; grundsätzliche Anhänglichkeit dieser Parteien einerseits an das Königtum, wennschon nur an ein beschränktes, andererseits an die Volksfreiheiten; endlich die praktische Möglichkeit, mit den Ansichten dieser Parteien über-

haupt zu regieren." Die erste Bedingung der parlamentarischen Regierung sei das Bestehen zweier Parteien, in Deutschland gäbe es drei. Die reaktionäre Partei sei eine grundsätzliche Gegnerin der parlamentarischen Regierung, die liberale unsicher und bei größeren Schwierigkeiten unzuverlässig, der letzte Zweck der demokratischen sei eine ganz andere Staatsart. Man könnte von den Fürsten entschieden ein Opfer verlangen, aber ihnen nicht zumuten, „grundsätzlichen Gegnern des monarchischen Prinzips die Regierung zum Behufe einer gesetzlichen Zerstörung ihrer ganzen Stellung zu übertragen ... Auch möchte, solange unsere Demokraten ihre Sitten nicht wesentlich verfeinern, ein Zusammenleben mit ihnen über die Ertragungsfähigkeit gesellig verwöhnter Personen gehen."

Sieht man von den selbst heute noch richtigen Bemerkungen über das Fehlen der Lebensbedingungen des parlamentarischen Regierungssystems in Deutschland ab, beachtet man, daß er seine Ansichten über dessen Einklang mit einem selbstbewußten, ehrenhaften Beamtentum neun Jahre später in demselben Werke geändert hat,[1] geht man nicht auf die Frage ein, welche Regierungsweise die kleinen Staaten einführen sollen, da das repräsentative für sie ungeeignet sei, so wird man sich nicht verhehlen können, daß die bald 70 Jahre, die seit der ersten Niederschrift der Abhandlung „Das Repräsentativsystem, seine Mängel und die Heilmittel" im Jahre 1852 verflossen sind, Mohl in vielen Punkten widerlegt haben. Hat denn wirklich das Bestehen des deutschen konstitutionellen Staates in hohem Maße die Korruption der Abgeordneten zur Folge gehabt? Wer wollte leugnen, daß auch bei uns verschiedene Parteien sich ihre Zustimmung mit erheblichen Trinkgeldern haben bezahlen lassen? Aber ist die Korruption nicht in höherem Grade eine Lebensbedingung der Parteiregierungen? Hat sie sich nicht in einer ziemlich langen Reihe parlamentarisch regierter Staaten „auf wachsender Stufenleiter" (um die Sprache der Marxisten zu reden) in den letzten 40 Jahren entfaltet? Ebenso künstlich wie die Alternative: Korruption oder Parlamentarismus ist die andere: starrer Widerstand gegen die öffentliche Meinung (in der konstitutionellen Monarchie), oder Nachgiebigkeit gegen sie (in der parlamentarischen). Beweist denn nicht die Geschichte Deutschlands seit 1815, daß man ihr nicht mechanisch, sondern mit Bedacht zu folgen vermag, ohne den ganzen Apparat von Mißtrauenserklärungen, Ministerstürzen, Verhandlungen mit den Ministrablen, Kabinettsneubildungen, ministeriellen Programmen, häufigen Auszügen aus den Dienstwohnungen usw. in Tätigkeit zu setzen? Ist es nicht ein Vorteil, daß das Gemeinwesen nicht der Spielball von ungünstigen Abstimmungen ist? Daß Mohl die parlamentarische Kabinettsregierung nicht genügend kannte, beweist sowohl

[1] Einfluß des parlamentarischen Systems auf das Staatsdienerverhältnis, a. a. O., II, 394 f., 1869.

seine Meinung, daß sie nicht mehr Ministerien abnutze als das konstitutionelle System, als auch die Behauptung, daß der Fürst an der Beratungstafel seine Ansicht zur Geltung bringen könne. Dies gestattet ihm die Verfassung nur in wenigen Staaten, in Belgien und Italien; im parlamentarischen Musterlande nimmt er an den Kabinettssitzungen nicht teil. Überhaupt würdigt Mohl nicht die Notwendigkeit eines Organs, welches dem Parteiwillen zu widerstehen vermag; der Belgier Emile de Lavéleye und Bluntschli haben dieses Bedürfnis, wie wir sahen, besser verstanden. Und über den „täglichen Verwaltungseinfluß" des Fürsten ist Mohl so leicht hinweggegangen, daß man sich keine Vorstellung machen kann, welche Rechte er ihm gewährt. Wie wenig er mit der parlamentarischen Regierung vertraut war, ersieht man auch aus seiner „Spiraltheorie". Die Kämpfe um Schule und Kirche, und gerade in England und Belgien, offenbaren eine geringe Ehrfurcht vor den Schöpfungen der Gegner. Seine übrigen Ausführungen sind in dem vorherigen Abschnitte mit erörtert worden. So bleibt uns nur die Pflicht, ihm darin beizustimmen, daß auch in der parlamentarischen Laufbahn große Führer erstehen können, denn die staatsmännische Auffassung ist eine Gabe, die sowohl dem Abgeordneten wie dem Beamten zuteil werden kann. Weshalb sie in der Ratsstube notwendigerweise weniger gut vorankommen, im parlamentarischen Getriebe notwendigerweise üppig aufschießen soll, hat dagegen Mohl nicht erklärt. Dies ist der Kardinalpunkt des Problems, und über ihn gehen Mohl und sein Nachfolger leicht hinweg.[1] Auch vermissen wir die Erörterung, ob diese Begabung nicht durch die frühzeitige Gewöhnung an die Enge der Parteiauffassung und durch die Rücksicht auf Parteigrundsätze und Parteiinteressen verkümmert wird, während der Blick eines über den Parteien stehenden Staatsmannes, eines Bismarck, eines Friedrich des Großen, alle Volksteile umfaßt. In einer anderen Beziehung sind, wie die Erfahrung lehrt, aus dem Parlamente hervorgegangene Minister gleich befähigten, aber in der Verwaltung erfahrenen Beamtenministern häufig überlegen, nämlich in der Kenntnis des parlamentarischen Betriebs, was im parlamentarischen Zeitalter gewiß sehr wichtig ist, aber es bleibt dem konstitutionellen Monarchen unbenommen, Sprechminister ohne Portefeuille aus führenden Parlamentariern zu ernennen. Übrigens lehrt die Vergleichung der hervorragendsten parlamentarischen und konstitutionellen Ministerpräsidenten, daß die den großen Premier ausmachenden drei Eigenschaften selten verbunden sind: vollkommene Beherrschung der auswärtigen Politik, geniale Leitung

[1] J. Held, System des Verfassungsrechtes, 1856, bekämpft Mohl (siehe auch II. 427, Anm.); eine ähnliche Stellung zur konstitutionellen Monarchie, wie die Gegner Mohls, nimmt Seydel ein sowohl in seinen Werken über das bayerische Staatsrecht wie in den Vorträgen aus dem allgemeinen Staatsrecht, Kap. 4.

der inneren, meisterhafte Kenntnis der Parlamentsstrategie und Parlamentstaktik.

Auch Moreau, dessen Werk „Pour le régime parlementaire“ 1903 erschien, geht von dem Repräsentativsystem aus, als dessen vollkommenste Erscheinungsform er das parlamentarische bezeichnet, weil es dessen natürlichste, bequemste und klügste Form sei. Dessen natürlichste, denn die Parteien bildeten sich auf natürliche Weise, ihr Ziel sei die Durchführung ihrer Forderungen, und die parlamentarische Regierung gebe der Mehrheitspartei die Herrschaft nicht nur über die gesetzgebende, sondern auch über die ausführende Gewalt. Weiter sei es natürlich, daß die Männer, welche ihre Talente zur Regierung bestimmten oder ihr Ehrgeiz dazu dränge, ihre Gedanken vollständig zu verwirklichen strebten. Dies ermögliche ihnen nur die parlamentarische Regierung, denn sie allein weise das ungehemmte Zusammenschaffen aller Staatsgewalten auf, während die Gewaltentrennung ihm entgegenwirke. Die zur Erreichung dieser Ziele vom Parlamente gewählten Minister müßten aber auch das Vertrauen des Volkes haben, das die Abgeordneten verträten. Da die Übereinstimmung von Wählern und Gewählten verschwinden könne, werde dem Volke die Möglichkeit gegeben, sich, wenn notwendig, hierüber zu äußern. Das geschehe durch Auflösung und Neuwahl, die in dem amerikanischen System der Gewaltentrennung fehle. Die parlamentarische Regierung sei zweitens die bequemste Form des repräsentativen Systems. Wenn eine sichere Mehrheit bestehe, „le reste vient tout seul“. Ein anderer Grund für dessen Bequemlichkeit: die Kammern beaufsichtigen die Minister und bewahrten ihnen ihr Vertrauen, solange sie ihre Ämter gut verwalteten. Vor starker Unzufriedenheit mit ihnen träten sie zurück, vorausgesetzt, daß sie nicht glaubten, das Urteil des ihr Verhalten ebenfalls beobachtenden Landes wiche von dem der Abgeordneten ab. In diesem Falle erfolge eine Auflösung, die, wie gesagt, in Amerika fehle. Drittens sei die parlamentarische Regierung die klügste Form des repräsentativen Systems. Sie erfordere weder ein besonders unterrichtetes und kluges Volk, noch besonders tüchtige Minister, noch besonders hochstehende Kammern. Immer und überall begnüge es sich mit der Mittelmäßigkeit, wenn hervorragende Menschen nicht zu haben wären; ständen sie aber dem Lande zur Verfügung, dann bereite es ihnen den wärmsten Empfang und hebe sie auf den Schild. „Denn die Menschheit setzt sich aus mittelmäßigen Menschen zusammen, und die Regierungsformen, die zu ihrem Bestehen überlegene Köpfe erfordern, sind der Gefahr ausgesetzt, unter ihrer Seltenheit zu leiden ... diese Eigenschaft der parlamentarischen Regierung scheint sie für die Demokratien zu bestimmen ... diese heben langsam die mittlere Höhe des Talentes und der Sittlichkeit. Dagegen sind sie der Entfaltung des großen politischen Genius nicht günstig; ge-

gebenenfalls ziehen sie es sogar aus Eifersucht oder Klugheit vor, ihm den Zugang zur Macht zu versperren." Die parlamentarische Regierung, welche die politischen Köpfe auf den Schild hebt und die Demokratie, welche sie zurückscheucht — und dennoch Übereinstimmung!

Weshalb verlangt sie nach dem Verf. vom Bürger so wenig? Weil er nur seinen Vertreter zu wählen, dessen parlamentarische Tätigkeit zu überwachen und deren Wirkungen auf die Volkswohlfahrt zu prüfen braucht; in den Vereinigten Staaten müsse er auch den Präsidenten ernennen. Von den Ministern des parlamentarischen Staates fordere das Volk weniger, als von denen eines unumschränkten Fürsten oder eines Präsidenten; diesen mißtraue es, weil es sie nicht gewählt habe. Deshalb setze die parlamentarische Regierung eine außerordentliche Begabung der Minister nicht voraus. Auch sei die Wahl guter parlamentarischer Minister so viel leichter, denn jede Partei habe das größte Interesse daran, politische Talente zu entdecken und zu bilden. Wenn sie zur Macht gelange, übertrage sie ihnen die Ministerien; diese Regierung ersticke den politischen Genius nicht. An die Kammern würden auch nur geringe Anforderungen gestellt. Von den Anhängern der herrschenden Partei erwarte man nur Treue, von der Opposition nur die Abwesenheit des Geistes der Schikane, von allen aber die Bekämpfung der Sucht, ihre Macht und ihren Einfluß über Gebühr auszudehnen. Als ein System der Klugheit erweise sich das parlamentarische, da es Konflikte leicht durch die Auflösung der Kammer beseitige und entstehenden durch beständiges Zusammenarbeiten (parlamentarische Ferien?) von Parlament und Regierung vorbeuge, was in Amerika nicht so völlig erreicht werde. Moreau rühmt weiter die Anpassungsfähigkeit der Kabinettsregierung an die verschiedensten gesellschaftlichen und staatlichen Zustände, so daß ihr wichtigster Grundsatz, die Verantwortlichkeit der Minister, überall verwirklicht werde. Daher sei es auch nicht wahr, daß es sich nur für England eigne, nicht aber für zentralisierte Länder wie Frankreich, dessen Regierung, weil sie nicht nur die nationalen, sondern auch die lokalen Angelegenheiten besorge, das politische Trinkgelderwesen befördere. Dasselbe Übel sei, wie die Vereinigten Staaten bewiesen, auch im Systeme der Gewaltentrennung und der Dezentralisation möglich; es wurzele eben tiefer als in den Staatsformen, es habe seinen Grund in der Verderbnis des repräsentativen Systems. Jene Geschmeidigkeit und Einfachheit der parlamentarischen Regierung ermögliche ihre Einführung auch in der Demokratie. Die geringe Bildung der Wähler, die sie zum politischen Leben berufe, setze ein einfaches System voraus, das von ihnen nur die Wahl verständiger und ehrenhafter Männer verlange.

Im zweiten Teile seines Werkes bespricht er die an der parlamentarischen Regierung geübte Kritik, die wir rascher erledigen, da ihr Gegen-

stand ausschließlich die französische ist. Der Präsident der Republik, so werde behauptet, sei zur Null herabgesunken, die Minister seien unfähig und die Sklaven der Parlamente; sie würden rasch gestürzt und wären nur mit der Behauptung ihres Amtes beschäftigt. Sie werden uns, was den Deutschen befremdet, fast mit denselben Worten vorgestellt, welche Dernburg zur Charakterisierung der deutschen Beamtenminister gebraucht, während dieser Staatsmann die parlamentarischen als Männer schildert, die der politischen Welt längst als Volksführer rühmlichst bekannt seien. „Meistens sind die Minister fast allen Bürgern unbekannt," schreibt Moreau. „Warum sind sie Minister? Das Land weiß es so wenig, daß die Zeitungen es für zweckmäßig halten, ihr Alter, ihren Beruf, Wahlkreis und ihre Gewohnheiten mitzuteilen." Ein anderer Vorwurf! Die Abgeordneten hätten eine Scheidewand zwischen sich und den Bürgern aufgerichtet, in ihren Wahlkreisen die Staatsgewalt feudalisiert, konfisziert, und sie den Ministern entwunden. Die Kammern vernachlässigten die Gesetzgebung, und die parlamentarischen Sitten würden immer roher; von dieser Verwilderung würde auch das Land angesteckt.

Moreau bestreitet kaum die Richtigkeit dieser Beschuldigungen, er sucht die häßlichen Erscheinungen zu erklären. Dabei kommt er immer wieder auf den Gedanken zurück: die Schäden haben ihren Grund nicht in der parlamentarischen Regierung, sondern in der Verderbnis des repräsentativen Systems. Aber er bestreitet die Meinung, daß die Beamtenministerien die staatlichen Aufgaben besser lösen würden. Die parlamentarische Regierung habe nun einmal keine Verwendung für Beamtenminister. Dem Kabinett liege es ob, große Pläne zu entwerfen und „eine philosophische Auffassung der Welt und der Freiheit ins Werk zu setzen. Für diesen Zweck sind Beamte nicht erforderlich, nicht einmal nützlich; noch mehr, ihr Beruf hält sie von den allgemeinen Ideen fern." Wenn das Kabinett nicht aus bedeutenden Männern bestehe, wenn sie vor der Zeit gestürzt würden und ihre Absichten nicht verwirklichen könnten, so trüge die Schuld nicht die parlamentarische Regierung, sondern die fehlerhafte Gestalt und Übung des repräsentativen Systems, das ihren Unterbau bilde. Wir werden gleich sehen, daß er für die Ursache der Verderbnis die Verbindung dieses Systems mit den demokratischen Ideen hält. Dieser Gedanke zieht uns um so mehr an, als wir nachzuweisen gesucht haben, daß die Idee der Repräsentation der Demokratie widerspricht. Aber ehe wir dieses neue Gebiet betreten, empfiehlt es sich, die früheren Ausführungen[1] einer Kritik zu unterziehen. Wir unterbrechen daher hier die Inhaltsangabe.

[1] Zwei Punkte haben wir gar nicht oder nur flüchtig berührt, weil sie nur für französische Leser wichtig sind: erstens seine von uns völlig übergangenen Darlegungen über das wenig einflußreiche Amt des Präsidenten der französischen Republik, von dem manche

Er macht sich den Beweis für die Vorzüge der parlamentarischen Regierung sehr leicht. Wenn nur zwei Parteien sich gegenüberständen, gehe alles glatt vonstatten, behauptet er. Wenn aber die Abgeordneten in mehrere Parteien gespalten sind, was dann? Darüber geht er hinweg. Weiter unterschätzt er die Anforderungen, die das parlamentarische System an die Fähigkeiten der Bürger stellt. Die Wahl verständiger und tüchtiger Männer wird mit der Ausdehnung des Wahlrechtes immer schwieriger. Welchen üblen Inhalt umschließen die Begriffe Wahlausschuß, Kaukus, Wahlmache! Und das Tun der Abgeordneten verfolgen, ihren Einfluß auf die Geschicke des Landes beurteilen, vermag das ein Zwanzigstel aller Wähler? Von den Abgeordneten verlangt er nur Treue, von der Opposition nur die Abwesenheit der Schikane, von den Kammern nur Beschränkung auf ihre Sphäre! Bleibt in den meisten Ländern die Wirklichkeit nicht hinter diesem mageren Ideale zurück? Das Kabinett soll große Pläne aufstellen, vom Geiste der Philosophie und der Freiheit erfüllt sein! Wie oft begegnen wir nach seinen Zugeständnissen solchen Kabinetten! Auch Moreau hegt die Auffassung, daß nur die parlamentarische Regierung große Führer hervorbringe, aber auch in seinem Werke fehlt der zwingende psychologische Beweis für den notwendigen Zusammenhang zwischen Parlamentarismus und Führertum. Wer ihn nicht liefern kann, sollte wenigstens einen empirischen, geschichtlichen Nachweis erbringen, denn dies ist der Kernpunkt der Frage. Anstatt dessen stellt er eine andere unbewiesene Behauptung auf, daß nämlich die Minister parlamentarisch regierter Staaten ein höheres Vertrauen genössen, weil sie indirekt vom Volke gewählt würden. Mit größerer Zuversicht darf man behaupten, daß die deutschen Minister in Deutschland angesehener waren als die französischen in Frankreich. Und welcher Widerspruch, daß die Parteiregierung für alle Länder passe und doch für Frankreich nicht zu passen scheint! Der Versuch, ihn zu lösen, findet sich in dem folgenden Teile seines Werkes, zu dessen Inhaltsangabe wir zurückkehren.

Frankreich habe sich zu rasch demokratisiert. Gesunken sei die geistige Höhe der Abgeordneten, gering die Zahl der Männer, die sich gründlichen politischen Studien widmeten, ehe sie sich an den politischen Kämpfen beteiligten, vollgepfropft mit Irrtümern seien die Köpfe der Wähler, die weder die Zeit noch die Fähigkeit hätten, über Fragen der Politik nachzudenken. (Welche befremdliche Kritik! Hören wir nicht immer, daß das parlamentarische Regime die besten Männer anziehe, die politische

---

Franzosen eine Besserung der parlamentarischen Misere erwartet haben, zweitens die einige Male von uns angedeutete, von ihm durchgeführte Vergleichung des parlamentarischen Staates mit dem auf der Gewaltentrennung beruhenden der Vereinigten Staaten, den nicht wenige Franzosen ihrem eigenen vorziehen. Er hält das parlamentarische System an sich für das bessere.

Begabung entwickle?) Was sei nach der herrschenden Ansicht das Gesetz? Der Ausdruck des allgemeinen Willens, mit anderen Worten, das Volk und seine Vertreter brauchten nur zu wollen, sie seien nicht verpflichtet, eine Frage durchzudenken. So setze sich die gesetzgebende Gewalt aus einigen einfachen Berechnungen zusammen: aus zwei Additionen und der Subtraktion der Stimmen der Minderheit von denen der Mehrheit. Was sei die Souveränität? Das Recht der Mehrheit zu tun, was ihr beliebe; in Frankreich bedeute sie das Recht von 3½ Millionen Menschen, die übrigen 34½ Millionen zu knechten. Was sei das Wahlrecht? Ein durch keine sittliche Schranke eingeengtes persönliches Recht. Weshalb aber hätten es nur 10 von 38 Millionen? Und was verstehe man unter dem Repräsentativsystem? Das Recht, einen Mandatar zu ernennen, der sich über die öffentlichen Angelegenheiten ein selbständiges Urteil nicht zu bilden brauche, denn es sei ihm von seinen Auftraggebern vorgeschrieben. Da das Wahlrecht ein absolutes Recht sei, werde es zum persönlichen Nutzen ausgeübt und die Minderheit als Besiegte behandelt; den Nichtwahlberechtigten aber fehle das politische Dasein.

Was für Männer würden zu Vertretern des Volkes gewählt? Nicht die fähigsten, die gewissenhaftesten, welche die allgemeinen Interessen wahrnehmen würden, sondern Leute, welche die individuellen ihrer Auftraggeber am nachdrücklichsten verträten. Daher verursachten die Gesetze dem Volke häufig Überraschungen und Klagen, und die mit unheimlicher Schnelligkeit wachsenden Budgete würden von Abgeordneten festgestellt, deren Wähler den geringsten Teil der Steuern zahlten. Wenn solchen Deputierten die Aufgabe übertragen werde, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, geschehe es in demselben antinationalen, egoistischen Geiste; und mit diesem Gifte steckten sie auch ihre Geschöpfe an. Die Wechselbeziehung von Rechten und Pflichten seien verschwunden, und die Demokratie, welche die Herrschaft aller genannt werde, sei in Wahrheit die Herrschaft einer kleinen Minderzahl, die die Mehrheit bedrücke und aussauge. Und doch könne eine demokratische Regierung nur durch die Intelligenz und den sittlichen Geist ihrer Bürger bestehen, während Monarchien auch durch das Gefühl der Treue, Aristokratien durch das der Ehre aufrechterhalten würden. Daher bleibe kein anderes Mittel, als das Volk aufzuklären und zu bessern. Welches Hindernis aber erhebe sich dagegen? Es sei der Geist Rousseaus, aus dessen Werk alle jene falschen Auffassungen hervorgegangen seien, der zudem den Gedanken der Repräsentation befeindet habe. Kein Widerspruch sei packender als der zwischen der rationalistischen und mechanistischen Doktrin des Genfers und der lebensvollen und praktischen Schöpfung des Engländers.

Über den letzten Teil seiner Kritik gehen wir mit wenigen Worten hinweg. Er tadelt die geistlose Wahlkreiseinteilung, das Wahlrecht, das

nur die Zahl berücksichtige, alle übrigen Teile des lebendigen Volkskörpers, wie Intelligenz, Wissenschaft, Sittlichkeit, Reichtum vernachlässige, er tadelt den Mangel an organisierten Parteien, die ungesunde Zentralisation, welche den Lokalgeist in den Staatswahlen wecke, er tadelt die leichtsinnigen Methoden französischer Ministerstürze und anderes.

Auch dieser eingehendste, modernste, ehrliche Versuch, die Kabinettsregierung zu retten, befriedigt als Ganzes nicht. Der Verfasser will nachweisen, daß sie sich für alle Völker, die das Repräsentativsystem angenommen haben, eigne, aber er muß zugestehen, daß sie in Frankreich ungünstige Folgen gehabt hat. Diese Tatsache verknüpft er ursächlich nicht etwa mit ihren Mängeln, sondern mit den Irrungen des repräsentativen Systems. Da nun aber die von ihm geschilderten krankhaften Erscheinungen in allen Repräsentativstaaten mit allgemeinem, gleichem Wahlrechte mehr oder weniger entwickelt anzutreffen sind, so beweist er mehr, als er zu beweisen versprochen hat, und die Frage drängt sich auf, ob nicht doch die andere auf der Gewaltentrennung beruhende Form die „klügere" ist, gestattet sie doch, wenigstens in monarchischen Staaten, politische Wellenbrecher anzubringen.

Das Unternehmen Moreaus betrachtet der gebildete Politiker von vornherein mit starken Zweifeln. Eine Regierungsform, die allen Kulturvölkern genügen soll, scheint ihm keinem zu genügen. Ist nicht seine Lehre ebenso „rationaliste et géométrique", wie die von ihm so charakterisierte Rousseaus? Der Nationalgeist verleugnet sich bei beiden nicht.

Der Verfasser untersucht den Boden nicht, auf dem er baut. Er fragt nicht, ob ein Regierungssystem, dessen Prinzip die Herrschaft der Parteien ist, gesund sein kann. Wenn er zu einem verneinenden Ergebnis gelangen sollte, würde er fragen müssen, wie dieses Element des politischen Lebens zu behandeln ist, damit es dem Gemeinwesen möglichst wenig schadet.

Fast naiv mutet der Glaube an, daß das Pflichtgefühl der Völker durch Belehrungen über das repräsentative System geweckt werden könne.[1] Die Tugend ist nur dann lehrbar, wenn die Lehre schon vorhandene Willensrichtungen erleuchtet. Der amor intellectualis politicus könnte nur dann hervorgerufen werden, wenn dem Bürger bewiesen würde, daß durch jede politische Maßregel sein Eigenwohl gefördert wird, was in dem heutigen Staate unmöglich ist.

[1] „Le jour est venu où la réaction contre les droits de l'État a dépassé la juste mesure," heißt es S. 280. „Il faut que ... le citoyen sente de nouveau les liens qui l'unissent à la société, qu'il se rende compte de sa valeur exacte, de sa place vraie dans le monde. Cet enseignement est à la fois très-nécessaire et très-facile dans une démocratie ... En vérité, les idées sont si fortes, si belles et si simples, qu'à peine montrées, le peuple les embrasserait avec enthousiasme."

4. Schluß

Die konstitutionelle Monarchie ist inzwischen gefallen. Ihr Schicksal hat den Verfasser dieses Werkes nicht überrascht. Schon vor sieben Jahren schrieb er am Schlusse seines Buches „Die moderne Demokratie", daß sie dem Ansturm der demokratischen Leidenschaften schwer standhalten würde. Revolutionen haben viele Throne hinweggespült, aber dann wurden ihre Führer von neuen Ideen, neuen Idealen gelockt. Das Neue des Jahres 1918 besteht darin, daß das Alte, von anderen Nationen Überwundene, von der Wissenschaft längst als wurmstichig Erkannte nachgeahmt wird. Ein sicherer Beweis, daß die Halbbildung und Unbildung einer proletarischen Bewegung die Massen zum Angriff gelenkt hat. Auch wir sollten unsere fortschrittliche Gesinnung beweisen, auch wir sollten eine große Revolution mit Republik und Fürstenverjagung machen, um Frankreichs, Englands, Amerikas würdig zu werden!

Wird die konstitutionelle Monarchie wieder aufgerichtet werden? Verschiedene Gründe, allgemeine und besondere, sprechen dafür. Allgemeine: selbst schlechte Monarchien sind wieder erstanden. Ein Volk, das so töricht ist, den Weg der Revolution zu beschreiten, besonders dann, wenn es alle seine Ziele auf gesetzlichem Wege, anscheinend etwas langsamer, erreichen könnte, muß auf die seltsamsten Schicksale vorbereitet sein. Es bewegt sich, wie die Teilnehmer an einer berühmten Wallfahrt, einen Schritt vorwärts, um dann zwei Schritte zurückzutun, und befindet sich, wie ein verirrter Wanderer, nach vielen Mühsalen wieder an dem Punkte, von dem es ausgegangen ist. Ein Zustand aber, der nicht durch die gesellschaftliche Entwicklung vorbereitet ist, kann niemals durch eine Revolution erzwungen werden. Er muß im Frieden langsam werden, die Revolution kann nur das Gerüst herabreißen, hinter dem der Neubau erstand. Und viele Tausende waren bei uns an dem Neubau beschäftigt.

Besondere Gründe. Die Monarchie, die in Deutschland gestürzt wurde, war eine gute Monarchie, sie war besser als die Staatsformen, welche uns von den Preuß, Dernburg, Max Weber, Lujo Brentano und anderen als Vorbilder hingestellt worden sind. Die wunderbare Lebenskraft, die sie gegen eine Welt von Feinden, allein, andere Völker unterstützend, auf allen Schlachtfeldern Europas vier Jahre hindurch bewiesen hat! Der Abstand wird schon bald auch für den einfachsten Verstand erkennbar sein, wenn das Neue einige Zeit gedauert hat. Man wird begreifen, daß mit dem Sturze der Monarchie auch das deutsche Volk in einen Abgrund von Schmach und Elend gerissen worden ist, den man sich in der äußeren Natur nur durch den Fall des Niagara oder des Sambesi verdeutlichen kann. Dann wird die Frage nach den Ursachen unserer ent-

setzlichen Geschicke erhoben werden. War unser Verderben der angelsächsische Kapitalismus, der internationale Finanzkapitalismus, das Gold der russischen Revolutionäre, wie die einen behaupten? Waren ideale Potenzen gefährlicher: die romanische Freimaurerei oder die Herrschaft des Generalstabes des internationalen Judentums, wie die anderen sagen?[1] Genügten, so ist die Meinung der dritten, die großen Charaktermängel und die ebenso großen in der Erziehung des deutschen Volkes, um uns um Jahrhunderte zurückzuwerfen? Jene mit großem Verstandesdünkel und geringer Verschwiegenheit verbundene Kindlichkeit des Charakters, die jedes Gerücht und jede Verleumdung glaubt und kritiklos in den weitesten Zuhörerkreis weiterträgt? Das Mißtrauen gegen die eigene Obrigkeit und das unbegrenzte Vertrauen zu den Erklärungen fremder Staatsmänner? Fehlender leidenschaftlicher Haß, dafür unersättliche Gehässigkeit? Die Neigung, sich mit allem Kleinen und Kleinlichen, allem Individuellen und Persönlichen zu beschäftigen, aber das Große und Allgemeine zu vernachlässigen? Der weite Abstand von der Höhe der Bildung zur Trivialität des geistigen Interesses? Viel Hochmut und wenig Stolz, insbesondere Nationalstolz? Großer Erwerbstrieb und starke Genußsucht bei geringer Anteilnahme am öffentlichen Leben? Mangelnde Behaglichkeit im eigenen Heim wegen ungeregelter Vergnügungssucht außerhalb des Hauses? Die Unfähigkeit nüchterner Erfassung der Wirklichkeit und die Beurteilung politischer Fragen am Leitfaden von Doktrinen, Parteiprogrammen und Weltanschauungen?[2]

Die deutsche konstitutionelle Monarchie ist weiter nicht an sittlichen Mängeln zugrunde gegangen. Ihre größten Fehler waren Milde, Ritterlichkeit, Humanität und Vertrauen. Sie wollte Frieden halten. Wer sie für kriegerisch hält, ist ein schlechter Psycholog. Im Falle der Niederlage muß sie fürchten, beseitigt zu werden, in dem des Sieges, daß ein großer

[1] Der Fürst Chlodwig von Hohenlohe hielt ein Gespräch mit Maxime Ducamp hierüber der Aufzeichnung wert. Ducamp glaubte, daß die Juden nach der Universalherrschaft strebten, „la monarchie juive universelle". K. Marx haben den jüdischen Mangel an Patriotismus mit folgenden Worten erklärt: „Comment voulez-vous que nous ayons du patriotisme, nous, qui depuis Titus n'avons plus de patrie?" Denkwürdigkeiten, II, 397.

Gladstone schrieb Disraelis Orientpolitik seinem „crypto-judaism" zu. „Disraeli may be willing to risk his government for his Judaic feeling, — the deepest and truest, now that his wife has gone, in his whole mind." J. Morley, Life of Gladstone, II, 552.

In Disraeli's Coningsby sagt der Held: „Every generation they (the Jews) must become more powerful and more dangerous to the society which is hostile to them." Der Jude würde „support the policy which may even endanger his life and property rather than tamely continue under a system which seeks to degrade him". Tauchnitz, 1844, S. 231. R. Michels wies in seinem Werke über die Soziologie des Parteiwesens nach, wie zahlreich die Juden unter den Führern der deutschen Sozialdemokratie vertreten sind. Und erst der russischen!

[2] Der mögliche Verdacht, daß ich einem am Boden liegenden Volke den bekannten Tritt versetze, veranlaßt mich zu erklären, daß ich mehrere Jahre vor dem Kriege ähnliche Beobachtungen über das „deutsche Wesen" in einer Wochenschrift veröffentlicht habe.

Staatsmann oder Feldherr sie in Schatten stellt; sie gedeiht am besten im Frieden. Sie wollte weder in einen russischen Krieg gegen England, noch in einen englischen Krieg gegen Rußland verflochten werden und mußte schließlich gegen beide kämpfen. Sie wollte den unvermeidlichen Krieg gegen Frankreich nicht unter günstigen Bedingungen führen, und als sie sich schließlich unter ungeschickter diplomatischer Führung entschloß, den fürchterlichen Ring zu durchbrechen, da geschah es unter ungünstigen; da war es zu spät. Sie war auch zu ritterlich. Dem Fürsten Bismarck waren schon im Jahre 1889 Zweifel an der Rätlichkeit des Bundes mit Österreich gekommen, aber der Kaiser hielt an ihm fest. Wir bewiesen im Jahre 1908 die viel gerühmte Nibelungentreue, und seit dem Jahre 1914 haben wir uns für ein Reich verblutet, das doch nicht aufrechtzuerhalten war.[1] Sie war drittens zu human und zu vertrauensvoll. Als wir im Jahre 1879 den Freihandel mit dem Schutzzoll vertauschten, als die Industriearbeiter in einer rasch zunehmenden Zahl von Wahlkreisen die Mehrheit der Wähler bildeten, als die vom Lande Abwandernden nicht durch eine planvolle Ansiedlungspolitik ersetzt wurden, als der Industriestaat sich immer breiter und glänzender entfaltete, da war das Reich von ernsten äußeren Gefahren bedroht. Noch mehr von inneren! Denn gibt es eine industrielle Arbeiterschaft, die einen so üppigen Brutplatz für sozialdemokratische Ideen bildete? Gibt es ein Volk, das für das allgemeine, gleiche Wahlrecht wegen seiner Verstandes- und Charaktermängel weniger reif war? Zudem selbst bedeutende Führer ungenügend unterrichtet waren, wofür im ersten Anhang einige Belege gegeben werden. Fürst Bismarck, welcher die Bedrohung des Vaterlandes durch eine revolutionäre, internationale, republikanische Bewegung voraussah, wollte mit ihr auf Leben und Tod kämpfen. Er sah sie voraus, weil er den Anteil des arbeiterfreundlichen und sozialistischen Elementes an ihr nicht überschätzte, denn die Arbeiterversicherung und die Verstaatlichungspläne wurden von den Führern abgelehnt. Aber man fiel ihm in den Arm. Kurzsichtige Sozial-

[1] „Der Kaiser hatte den Verdacht, daß Bismarck die Politik nach seinen, dem Kaiser unbekannten Plänen leiten und es dahin führen wolle, Österreich und die Tripelallianz aufzugeben und sich mit Rußland zu verständigen, während der Kaiser dies nicht will und an der Allianz festhält." Denkwürdigkeiten des Fürsten Chlodwig von Hohenlohe, II, 465. „Es scheint mehr und mehr, daß die Meinungsverschiedenheit zwischen dem Kaiser und Bismarck zum Bruch geführt hat. Bismarck wollte Österreich im Stiche lassen. Der Kaiser will mit Österreich gehen, selbst auf die Gefahr hin, mit Rußland und Frankreich in einen Krieg verwickelt zu werden. Daraus erkläre ich mir die Äußerung Bismarcks, der Kaiser treibe Politik in der Weise Friedrich Wilhelms IV. Das ist der schwarze Punkt in der Zukunft." A. a. O., II, 466. Caprivi erzählte, Bismarck habe mit Rußland einen Vertrag gemacht, durch den wir Rußland freie Hand in Bulgarien und Konstantinopel garantierten, und sich Rußland verpflichtet habe, im Kriege mit Frankreich neutral zu bleiben. Der Vertrag war abgelaufen, als Caprivi ins Ministerium trat, und er hatte ihn nicht erneuert. Der Fürst fügt hinzu: „Ich fürchte, daß uns Österreich das nicht danken wird." II, 484. Darin hat die Geschichte dem Fürsten recht gegeben.

politiker, die sich dieser Überschätzung schuldig machten, glaubten die Gefahren mit Reformen beschwören zu können, obwohl sie durch den demokratischen Charakter der Reformen gesteigert wurden: durch die Methode des Geschenkes und die Zuweisung der Rechte an die Individuen, der Pflichten an die Gesamtheit.[1] Hierdurch wurde die Überzeugung von dem Unrechte, dessen Opfer sie seien, unter der Masse erst recht lebendig. Die ehrwürdigen Ideen von der Unterordnung des einzelnen unter das Ganze erschienen lächerlich, Lebensbewahrung und materielle Wohlfahrt erschienen allein erstrebenswert, man ließ sich jedes Opfer bezahlen, erpreßte neue Geschenke und beging schließlich Landesverrat, Revolution, Wehrlosmachung des Vaterlandes. Nicht die Monarchie überwand die Sozialdemokratie, sondern die Sozialdemokratie überwand die Monarchie.

Ein dritter Umstand verbürgt die Wiederherstellung der konstitutionellen Monarchie, es ist die in diesem Kapitel dargelegte Tatsache, daß sie neben der mittelbaren Demokratie[2] die modernste Staatsform bildet. Wohin wir blicken, überall drängt die Entwicklung unserer Zeit dem Staate zwei negative Existenzbedingungen auf: die Partei darf nicht seinen Unterbau bilden, und die Leiter dürfen keine Dilettanten sein. Welche Staatsform entspricht aber diesen Anforderungen mehr als die konstitutionelle Monarchie?

So sprechen also sowohl allgemeine Gründe wie gewichtige besondere dafür, daß das deutsche Volk sich der Republik wieder entwinden wird. Die besonderen sind erstens die Leistungsfähigkeit der konstitutionellen Monarchie, zweitens die Tatsache, daß sie nicht an sittlichen Fehlern zugrunde gegangen ist, und drittens die andere, daß ihr Charakter sich am besten für unseren Kulturzustand eignet. Gar nicht erwähnen wir, daß sie die einzige ist, welche uns gegen äußere Feinde beschützen kann. Daher ist es nicht unzeitgemäß, die Fehler und Mängel aufzuzeigen, welche die wiedererstandene vermeiden muß.

Der Fürst muß sich hüten, den verführerischen Vorbildern der parlamentarischen und cäsaristischen Monarchie zu folgen. Der parlamentarische Monarch ist der Repräsentant der bürgerlichen Gesellschaft. Er eröffnet Ausstellungen, enthüllt Denkmäler, gibt Festen Glanz und Schimmer, spricht seine Teilnahme bei Unglücksfällen aus, erscheint bei Pferderennen und anderen Volksbelustigungen. Aber selbst der parlamentarische Fürst überläßt die geringfügigen Veranstaltungen dieser Art

---

[1] Diese Art Sozialpolitik habe ich in den Kapiteln „Die soziale Demokratie" und „Sozialismus und Sozialdemokratie" meines Buches „Die moderne Demokratie" beleuchtet. Sie beweisen, daß hier nicht eine Prophezeiung post eventum vorliegt.

[2] Die fortgeschrittensten Demokraten Nordamerikas fordern Einrichtungen, die denen der konstitutionellen Monarchie verwandt sind: Ersatz der Beamtenwahl durch die Beamtenernennung, Fähigkeitsnachweise, Amtsdauer auf unbestimmte Zeit oder Lebenszeit.

wohl dem Kronprinzen oder den Prinzen und Prinzessinnen seines Hauses. Um wie viel mehr wird der konstitutionelle Monarch mit diesen Aufgaben den Thronfolger betrauen, dem seine ernsten Pflichten nicht obliegen. Anders der moderne Cäsar! Der Cäsarismus, ein Sohn der Demagogie, empfindet das Bedürfnis, zum Volke zu reden. Aber nicht jedes Volk schätzt die Rede, wer spricht, setzt sich der Kritik aus, der Redner kann nicht immer halten, was er versprochen hat, er erregt manchmal unbegründetes Mißtrauen und unerfüllbare Hoffnungen, er verscherzt Freundschaften und legt den Grund zu gefährlichen Feindschaften. Das Reden wird er den Ministern überlassen, da sie entlassen werden können, wenn ihre Worte mißfallen. Weniger gefährlich ist heutigestags das Vorbild der Stuartkönige, die Günstlingen einen ungebührlichen Einfluß einräumten. Vor allem aber wird sich der Fürst nicht der Täuschung hingeben, im 20. Jahrhundert die Richtung der inneren und äußeren Politik bestimmen zu können, zudem er auf dem Gebiete des Heeres und der Flotte Fachmann sein muß. Ihre Lenkung erfordert Fähigkeiten und Kenntnisse, die nur Männer zu erwerben vermögen, die sich berufsmäßig mit ihr beschäftigen. Selbstverständlich wird er die Ziele steckende Tätigkeit der Minister zu überwachen und zu ergänzen haben. Denn die eine der beiden wichtigen Aufgaben des Fürsten ist der Schutz der Minderheiten, die unter Parteiregierungen gewöhnlich geopfert werden. Aus diesem Grunde muß es ihm unbenommen bleiben, Anregungen, die sich aus der wachsamen Verfolgung der nationalen Interessen ergeben, von allen Seiten zu empfangen, vorausgesetzt, daß er den Ministern ihre Kritiker und Feinde nennt. Die Hofintrige ist ebenso schädlich wie das parlamentarische und konstitutionelle Schogunat. Die andere ebenso wichtige Aufgabe, die wahrhaft königliche, ist die Ernennung tüchtiger Minister und Diplomaten. Sie ist die wahrhaft königliche, weil in jeder anderen Staatsform, mag sie nun Republik oder parlamentarische Monarchie heißen, der Ernennende ein Parteimann ist und seine Parteifreunde grundsätzlich bevorzugt. Der Fürst steht über den Parteien, er ist der einzige, dessen Interesse mit dem Landesinteresse unlösbar verknüpft ist.[1] Allein die gute Absicht schützt nicht vor Mißgriffen. Ihre üblen Wirkungen werden vermieden, wenn dem Parlamente das Recht zusteht, den Fürsten um

[1] Dies der Grund, weshalb Thomas Hobbes die Monarchie allen anderen Staatsformen vorzog: „Where the public and private interest are most closely united, there is the public most advanced. Now in monarchy the private interest is the same with the public. The riches, power, and honor of a monarch arise only from the riches, strength and reputation of his subjects, for no king can be rich, nor glorious, nor secure, whose subjects are either poor, or contemptible, or too weak through want or depression to maintain a war against their enemies. Whereas, in a democracy or aristocracy, the public property confers not so much to the private fortune of one that is corrupt or ambitious, as doth many times a perfidious advice, a treacherous action, or a civil war."

die Entlassung eines Ernannten zu bitten, mag dies nun durch einen Tadel oder eine Mißtrauenserklärung geschehen; nur sollte das Recht nicht unter dem Einflusse aufgeregter Debatten, sondern an einem späteren Tage, unter Zuziehung der anderen Kammer, ausgeübt werden. Zuweilen wird aber schon die an dem Minister oder Diplomaten geübte Kritik[1] so begründet erscheinen, daß ein formelles Verlangen überflüssig ist. Monarchen, welche diese Klippen vermeiden, lehren das Volk begreifen, daß es in dem fürstlichen Amte ein notwendiges Werkzeug seiner Kraft und seines Fortschrittes besitzt. Ihr segensreiches, stilles, vor Angriffen sicheres Schalten, welches der Bürger von ferne wohltätig empfindet, vernichtet die Mikroben des Umsturzes, welche die konstitutionelle Monarchie erzeugen muß. Insbesondere hat ihre fehlerhafte auswärtige Politik regelmäßig Abfall und Zusammenbruch eingeleitet.

Entlastet es den Fürsten, wenn ihm begabte Männer nicht zur Verfügung stehen? Keineswegs, denn hervorragende Talente werden täglich geboren. Das Fehlen solcher Männer beweist, daß entweder die Stellungen, die er ihnen anbietet, ihren Ansprüchen nicht genügen, oder daß der Kreis der zugelassenen Bewerber zu eng gezogen ist, oder daß der Geist der Zeit ihre Entwicklung hemmt, oder daß ihre Vorbildung für ihre Stellung nicht genügt. Nur hierüber sollen einige Andeutungen folgen.

Eine Vergleichung der geistigen Ausrüstung der künftigen Staatsbeamten durch die deutschen Universitäten am Ende des 18. und am Ende des 19. Jahrhunderts fällt zuungunsten des 19. aus. Die Männer, welche Deutschland nach den Befreiungskriegen wieder von seinen Wunden heilten, lernten als Studenten eine Nationalökonomie kennen, die noch im Mutterboden der kameralistischen Technik und Privatwirtschaftslehre wurzelte und als Früchte noch nicht nur einige farblose Gesetze getragen hatte; vom Staate wußten sie mehr, als was ein dürres Lehrbuch des Staatsrechtes enthielt, denn die noch hochgeachtete Philosophie, die Staatenstatistik und die Staatengeschichte erfüllten sie mit lebensvolleren Vorstellungen vom Gemeinwesen, als um die Wende des 19. gewonnen werden konnten. Die Vorbildung des künftigen Staatsbeamten war nun auf die Rechtswissenschaft beschränkt, und hier im wesentlichen auf Privatrecht und Prozeßrecht, erst in zweiter Linie auf Strafrecht und ein wenig öffentliches Recht.[2] Eine Vorbildung war es, die dem Geiste zu

[1] „Nicht durch Staatsanklage und Budgetverweigerung, sondern durch den täglichen Verkehr der Kammern mit dem Kabinett, durch Kritik, die erwidert, durch Interpellationen, die beantwortet, durch Resolutionen, die beachtet werden müssen, wird hauptsächlich die Verantwortlichkeit praktisch." Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden, II, 130.

[2] Hervorragende Lehrer des öffentlichen Rechtes haben diesen Zustand mehrfach gegeißelt. R. v. Mohl schrieb in seiner Politik, II, 432: „Alles Pandektenwissen der Welt wird das große Rätsel einer Versorgung und Beherrschung des Proletariates nicht lösen." In dem Aufsatze Bulmerings „Das allgemeine Staatsrecht und die politische Bildung"

wenig bot und ihm außerdem für das Gebiet der politischen Wissenschaften Fesseln anlegte, die nur bedeutende Köpfe abstreiften. Denn die Rechtswissenschaft ist auf die Ausbildung von Begriffen und in der Anwendung auf deren Subsumtion gerichtet, die Politik erfordert die lebendigste Erkenntnis der Wirklichkeit und die freieste Bewegung des Geistes. Die Engländer, wie die Franzosen ein psychologisch begabtes Volk, haben lange begriffen, daß das „legal mind" und das „political mind" inkommensurable Größen sind, obwohl ihre Sprache ein dem Worte „Assessorismus" entsprechendes nicht enthält.[1] Der höhere Beamte der Zukunft wird vor allem Geschichte studieren, nicht nur politische, sondern auch diplomatische, Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgeschichte; er wird die Volkswirtschaft nicht nur aus Büchern kennen lernen, sondern auch aus der Praxis auf Landgütern, in Handelskontoren und Fabriken; er wird fremde Sprachen lernen und durch fremde Länder mit aufmerksamem Geiste wandern; er wird sich mehr in das öffentliche als das private Recht versenken, sich aber nicht mit dem heimischen begnügen. Dann wird die Politik in allen ihren Zweigen erst fruchtbar werden. Wahrscheinlich ist auch eine engere Verbindung des Konsulatswesens und des

---

(Holtzendorff-Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, 1879, S. 675) stehen sehr herbe Urteile über die Vernachlässigung der Staatswissenschaften seitens der Regierung und der juristischen Fakultäten. Vergl. auch die Vorrede von Philipp Zorn zu der von ihm herausgegebenen fünften Auflage von Rönne über das preußische Staatsrecht. Ich persönlich habe die Mängel des Unterrichtes in den Staatswissenschaften und die ungebührliche Bevorzugung der Rechtswissenschaft nicht erst nach den Erfahrungen dieses Krieges beklagt. (Vergl. Schmollers Jahrbuch, 1887 und 1899, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 1914, Güterverzehrung und Güterhervorbringung, 1906.)

[1] Die Engländer haben an Clarendon gerühmt, sein „legal mind" habe ihn befähigt, die Probleme der Restauration vom juristischen Standpunkte scharf zu erfassen, aber ihn auch unfähig gemacht, sich in die neue Zeit und ihre Bedürfnisse zu finden. Gardiner, der bekannte Historiker, sagt ausdrücklich von Murray, dem späteren Lord Mansfield: „Murray, who was the greatest lawyer of the day, . . . was disqualified by his professional turn of mind from occupying a political post." A Student's History of England, III, 747. Eine längere Ausführung hat dem Verhältnis der politischen zur juristischen Geistesrichtung Lord Mahon in seiner bekannten Geschichte Englands seit dem Utrechter Frieden gewidmet (IV, 370 f. und V, 51 f., 4. ed. 1853). Von George Grenville sagt er, er habe Rechtswissenschaft studiert (bred to the law), dann aber „he turned to high political office, for which his qualifications were not equally eminent". „His whole mind was cast in the mould of precedent and order." „All his first training, all his earlier inclinations had qualified him to fill the Chair of the H. C. with dignity, firmness and learning." Daran knüpft er die allgemeine Bemerkung: „It is worthy of note that whenever any man who has been most respectable and most respected in the Speaker's Chair is called on to assume the office of Prime Minister, — as Sir Spencer Compton in 1727, Mr. Addington in 1801, and Sir Charles Manners Sutton in 1832, — the result in such instance has been far from satisfactory." Die ministeriellen Leistungen Grenvilles hätten zu den verderblichsten gehört: die Besteuerung der nordamerikanischen Kolonien, die zum Abfall führte, und die Ausstoßung von Wilkes aus dem Unterhause. — Vielleicht lagen dem Grafen Reventlow ähnliche Betrachtungen bei der Charakterisierung der Marschallschen Politik nicht ferne. Deutschlands auswärtige Politik, 1888—1914 S. 79, 4. A.

diplomatischen Dienstes vonnöten, eine Verbindung, die wahrscheinlich der Erziehung zukünftiger Diplomaten wie Minister der auswärtigen Angelegenheiten in gleichem Maße dienlich sein würde. Sollte es nicht ebenfalls ersprießlich sein, den begabtesten Teil der Beamten, sowohl im äußeren wie in verschiedenen Zweigen des inneren Dienstes zu beschäftigen, ihnen den Eintritt ins Parlament zu ermöglichen, und so die Zahl der Männer zu vermehren, die als Ministerpräsidenten mit gleicher Fähigkeit die Richtung der ausländischen wie der heimischen Politik bestimmen könnten? Wenn den Fürsten Gelegenheit geboten würde, sie kennen zu lernen, müßte es nicht schwieriger sein, Premiers als kommandierende Generäle zu ernennen.

Gestützt müßte dieses System werden durch eine weitverbreitete politische Bildung, die nicht auf die Bürgerkunde beschränkt bleiben kann. Sie wird kaum anders erworben werden, als wenn sie von Richtern, Staatsanwälten, Verwaltungsbeamten, Lehrern, Geistlichen gefordert wird. So werden allmählich zahlreiche Mittelpunkte einer erleuchteten öffentlichen Meinung entstehen, die ihr Licht auf ihre Umgebung ausstrahlen. Diese Bildung bildet auch ein Gegengewicht gegen die Folgen der vorauszusehenden weiteren Ausdehnung des gleichen Stimmrechtes, welche die geistige Höhe der Abgeordneten senken muß.

Den Schlußstein der wiederaufgebauten konstitutionellen Monarchie muß das Berufsklassenwahlrecht bilden. Wir nehmen an, daß die mündigen Männer und Frauen jedes Berufes in allen Teilen des Reiches als Abgeordnete solche Männer wählen, die sie für die besten Kenner ihrer Interessen halten und daß sie so Erkorenen, an einem Mittelpunkt vereinigt, aus ihren Reihen die hervorragendsten in das Parlament entsenden. Ein so zusammengesetztes Haus wird aus geistig hochstehenden, mit der Wirklichkeit vertrauten, durch politische Programme nicht gebundenen, durch Doktrinen nicht verbildeten Personen, um Führer nicht gescharten Personen bestehen. Die Vorlagen der Regierung werden sie mit der Intelligenz und dem realistischen Sinne prüfen, welche ihnen ihre Stellung erworben hat. Sie werden sie vom Standpunkte ihrer Klasseninteressen ins Auge fassen, die sich jedoch gegenseitig beschränken und so zu Kompromissen zwingen. Die Herrschaft der Parteioligarchen wird gebrochen sein. Mehr hierüber zu sagen, ist nicht erforderlich, da der zweite Anhang auch über das Verhältnis des Berufsklassenwahlrechtes zu dem allgemeinen, gleichen Wahlrechte handelt.

Erster Anhang

Vorkämpfer der Kabinettsregierung

(Staatsminister a. D. Dr. Dernburg, Staatsminister Dr. Preuß, Geheimrat Dr. Delbrück)

Die Unkenntnis der Kabinettsregierung, die sich in weiten Kreisen der Gebildeten Deutschlands findet, wird man natürlich finden, wenn man beobachtet, daß Männer, die als Führer der öffentlichen Meinung auftreten, Irrtümer über sie verbreiten.

Schon früher wurde erwähnt, daß der Staatsminister a. D. Dr. Dernburg die Schwierigkeiten, mit denen die Minister des Deutschen Reiches sich Parteimehrheiten zusammensuchen müßten, die Vorteile eines parlamentarischen, auf feste Mehrheiten gegründeten Systems gegenübergestellt, und es wurde bemerkt, er scheine zu glauben, daß alle parlamentarischen Kabinette auf dem Fundamente fester Mehrheiten ruhten (vergl. S. 208). Auch wurde schon erwähnt, daß er vermeint, alle Abgeordneten parlamentarisch regierter Staaten seien bekannte Volksmänner (S. 264 Anm. u. 289). Doch es verlohnt sich, ihn noch weiter zu hören. In dem Artikel des „Berliner Tageblattes“ vom 6. Mai 1917 heißt es: „Ein parlamentarisches System, gegründet auf feste Mehrheiten, präsentiert stets der Krone eine Reihe von Führern ... deren Wirken von vornherein Erfolg verspricht. Nichts ist schwerer, als in Deutschland einen Minister zu finden. Die Liste der Papabiles ist erschrecklich klein und kümmerlich ... Der Parlamentarismus aber erweitert den Kreis des Möglichen. Das hohe Ziel, das erreichbar ist, entwickelt staatsmännische Begabung ... So bekommt das deutsche politische Leben neue begabte Träger ...“ Über die festen Mehrheiten vergl. Italien und Frankreich, über den Erfolg die dortigen häufigen Ministerwechsel, über die Begabung Namen wie Bratianu, Briand, Salandra usw.! Zweifellos finden sich in parlamentarisch regierten Staaten mehr Ministerkandidaten, weil ihre Arbeit im wesentlichen von der Bureaukratie verrichtet wird, während der Beamtenminister berufsmäßig vorgebildet sein soll. Dies und die größere Gewissenhaftigkeit verengt den Kreis der Kandidaten. Was aber Dernburg nicht berücksichtigt, ist dies, daß es immer dieselben Ministrables sind, die auf der Bühne auftreten. Schließlich ist neben der Quantität auch die Qualität der Minister der Erwägung wert. Man wird ihm zustimmen können, daß nach der Einführung der parlamentarischen Regierung der Ehrgeiz und die Eitelkeit mehr Männer dem Parlamente zuführen werden, aber die Laufbahn der Berufsbeamten wird weniger Männer von hervorragender Begabung und von erwünschten Charaktereigenschaften anziehen. Was frommt dem Lande mehr?

Der Staatsminister und Professor des öffentlichen Rechtes, Hugo Preuß, ist der Schöpfer der Schlagwörter und der meisten Sophismen, mit denen seit dem Erscheinen seines Werkes „Das deutsche Volk und die Politik“ die Kabinettsregierung gepriesen und die konstitutionelle Monarchie bekämpft worden ist; die demokratische Presse hat sie, abgesehen von Lenschs Buch über die Sozialdemokratie, ohne Kritik und Ergänzung übernommen. Diese Charakteristik der Preußschen Schrift könnte so mißverstanden werden, als ob er nach der Meinung des Verfassers anfechtbare Urteile über die sogenannte parlamentarische Regierung ausgesprochen hätte. Das wäre ein Irrtum. Er beachtet sie nur insoweit, als sie neben einem anderen Zweige aus einem gemeinsamen Stamme hervortritt, dem er sein ganzes Interesse widmet. Er nennt ihn moderne Staatsform. Zu den

Zweigen der modernen Staatsform rechnet er aber nicht, wie der Leser aus dem Vorhergehenden ersehen haben wird, die konstitutionelle Monarchie, ja nicht einmal, was mehr auffällt, den modernsten Zweig, die mittelbare Demokratie, wie denn überhaupt die durch Studien und eigene Anschauung erworbene Kenntnis fremder Länder, ihrer Geschichte und Verfassungszustände in dem Werke nicht bemerkbar ist. Die moderne Staatsform wird nach ihm gebildet durch die parlamentarische Monarchie, die parlamentarische Republik und die repräsentative Republik Nordamerikas. Er nennt sie moderne Staatsform, weil sie auf der Selbstregierung des Volkes beruht. Die psychologische Möglichkeit der Selbstregierung wird nach ihm durch die Tatsache gegeben, daß alle Individuen eines Volkes spontan durch eine selbständige Handlung auf einen äußeren Reiz in gleicher Weise reagieren: sie organisieren sich selbst. Solche Völker, die dazu nicht imstande sind, werden von oben organisiert, sie haben keine Selbstregierung, sondern eine Obrigkeitsregierung. Es ist nun klar, daß im Falle der Selbstorganisation die Notwendigkeit von Führern nicht besteht, während der Mangel an dieser Fähigkeit sie stark hervortreten läßt. Trotzdem behauptet er, daß die moderne Staatsform Führer erzeuge, während die Obrigkeitsregierung sie verkümmern lasse. Dieser klaffende Widerspruch lenkt den Blick darauf, daß seine Theorie, um ein Preußsches Bild zu gebrauchen, ein Loch haben muß. Tatsächlich hat sie mehrere Löcher.

Ebensowenig wie ein Volk zur Selbstorganisation fähig, ein anderes unfähig ist, ebensowenig besteht ein Volk aus gleichen Individuen, die sich spontan verändern, sie sind überall ungleich; überall spalten sie sich in Führer und Geführte. Daher besteht überall eine Obrigkeitsregierung, überall werden sie von oben organisiert. Nur das Oben ist verschieden. In den nach Preußscher Ansicht nicht-modernen Staaten werden sie von Männern organisiert, die durch Verfassungsgesetze, Prüfungsordnungen usw. dazu bestellt worden sind; in den sogenannten modernen Staaten werden sie von den Parteiführern organisiert; sie schaffen die sogenannten Volksführer. Daß es von dieser modernsten Erscheinung des politischen Lebens gar nicht handelt, kennzeichnet das Buch ebenfalls.

Sophistisch ist die kühne Zusammenfassung der politischen Systeme Englands, Frankreichs und der Union zur Einheit der modernen Staatsform. Von den inneren verfassungsrechtlichen Verschiedenheiten sei abgesehen, aber die Frage darf aufgeworfen werden, ob es einen krasseren Obrigkeitsstaat als Frankreich gibt, wo der Bürger gar nicht gegen die Übergriffe der Verwaltung durch unabhängige Verwaltungsgerichte geschützt ist und die Ernennung der Beamten zu den politischen Handelsgeschäften gehört. Andererseits wird der tiefere Grund, weshalb Österreich nicht zu den modernen Staaten gehörte, nicht mit dem Begriff der Fähigkeit zur Selbstorganisation bezeichnet. Österreich hat, wie früher dargelegt wurde, immer wieder versucht, die Kabinettsregierung einzuführen, aber es scheiterte immer wieder an dem Hader der Nationalitäten.

Daß der Unterschied der konstitutionellen Monarchie von der modernen Staatsform die Abneigung gegen das Deutsche Reich hervorgerufen habe, glaubt niemand, der das Entstehen der politischen und wirtschaftlichen Spannung von 1884 bis 1914 beobachtet hat und jene Länder aus eigener Anschauung kennt. (In meinem Aufsatz „Zur Charakteristik der englischen Industrie", III, Ende in Schmollers Jahrbuch, 1903, wurden schon Befürchtungen wegen eines Krieges ausgesprochen. In England habe ich vor dem Kriege häufig die Wendung gehört: „You manage these things better than we do"; in Frankreich bin ich der Überzeugung begegnet, daß das Deutsche Reich der einzige feststehende europäische Staat sei; in Amerika hatte man Achtung vor unserer Verwaltung und Selbstverwaltung.) Diese Art der Abneigung ist das Werk deutscher demokratischer Zeitungen und Witzblätter; der Widerhall schallt durch Vermittlung internationaler Leiter als angeblich eigener Schall zurück.

Daß Mängel und Schwächen der konstitutionellen Monarchie vorhanden waren, leugnet niemand. Ihre Aufzeigung ist verdienstlich, obwohl die Art ihrer Aufzeigung die Verfasser der Northcliffeschen Flugblätter wesentlich unterstützt hat. Aber es besteht ein großer Unterschied zwischen der Fortbildung einer vorhandenen Regierungsform und ihrem Sturze. Das die geographische Lage und die Geschichte Deutschlands nicht berücksichtigende Buch ist ein Musterbeispiel für die Erkenntnis des „legal mind".

Daß als Vorkämpfer für die parlamentarische Regierung Geheimrat Dr. Delbrück genannt wird, muß als bewußte Verleumdung erscheinen, denn er hat sich immer wieder

offen und unumwunden zu dem Dualismus bekannt, der das Deutsche Reich charakterisierte. Aber in den Preußischen Jahrbüchern wurden von ihm auch immer wieder weite Zugeständnisse an die parlamentarische Regierung gemacht. Und wenn man bedenkt, wieviele Jahre hindurch er in seiner Zeitschrift zu Tausenden von Lesern hat sprechen können, so ist nicht daran zu zweifeln, daß er einer der erfolgreichsten Bekehrer zu dieser Regierungsform gewesen ist. Einige Belege!

Als das englische Parlament während des Burenkrieges eine ungeheure Finanzvorlage in kürzester Zeit erledigte, verglich er damit den Deutschen Reichstag, der acht Wochen brauchte, um die erste Kommissionssitzung in der Flottenfrage abzuhalten, und er schrieb (Band 100, S. 189, 1900): „Man würde dem deutschen Volke Unrecht tun, wenn man die Elendigkeit und Kleinlichkeit, mit der bei uns die großen politischen Fragen behandelt werden, ohne weiteres dem Volkscharakter zur Last legen wollte. Gewiß ist auch der Volkscharakter dabei beteiligt, aber das Wesentliche liegt in der Verfassung und dem politischen Zustande. Das englische Parlament ist deshalb so viel bedeutender und charaktervoller, weil es die letztentscheidende Behörde ist und die Verantwortung hat. Das ist bei allen seinen sonstigen Nachteilen der Vorzug des parlamentarischen Regimentes. Die deutschen Volksvertretungen haben nur ein gewisses, beschränktes Mitregierungsrecht, und dieses ist unter sieben bis zehn verschiedene Parteigruppen verteilt — ganz natürlich, daß sich hier nirgends ein größerer Zug zeigt."

Die Frage ist wohl erlaubt, ob derselbe große Zug auch bei den Parlamenten anderer parlamentarisch regierter Länder hervortritt. Wenn das nicht der Fall sein sollte, wird man die Schuld des Volkscharakters höher anschlagen müssen.

Auf S. 373 desselben Bandes klagt er wieder die Verfassung an. Er bedauert es, „daß sie den breiten geistigen Kräften keinen Anreiz gibt, in sie (die Parlamente) einzutreten". Treten denn wirklich die besten geistigen Kräfte überall in die Parlamente parlamentarisch regierter Staaten ein? Man blicke nach Spanien und Rumänien, nach Italien und Australien, nach Bulgarien und Chile! Und über die quinze mille ist H. Delbrück doch genau unterrichtet.

Der Reichstag, rügt Delbrück, verschließe sich den jungen, aufstrebenden Talenten! Es ist merkwürdig, daß Gladstone ganz dasselbe von dem englischen Parlamente sagt und die Plutokratie und „Gerontokratie" an den Pranger stellt (vergl. S. 139 dieses Werkes).

In dem Bande 101 findet sich S. 382 folgende Stelle: „Die Parteiführer sind nicht wie in den parlamentarisch regierten Staaten Ministerkandidaten, sondern talentierte Subalterne (oder kann sich jemand die Herren Lieber, Sattler, Friedberg als Minister denken?), und eben deshalb werden in der gemeinsamen Arbeit die Gesetze sauber und ordentlich ausgebosselt — die großen Gesichtspunkte aber kommen nicht aus dem Reichstag oder Landtag, sondern werden ihm nur vorgetragen, und er hat ihnen mit soviel Takt und Geschmack, als er nur aufbringen kann, zu akklamieren." Der Hauptwert einer solchen Volksvertretung liege in der Notwendigkeit, daß sie ein öffentliches Leben notwendig mache und ein Sicherheitsventil bilde — „also das gerade Gegenteil von dem, was eine Volkselite sein müßte".

Kann man geringschätziger über unseren Reichstag urteilen und die Parlamente parlamentarisch regierter Staaten unverdientermaßen mehr überschätzen? Daß auch in ihnen die großen Gedanken häufig von der „öffentlichen Meinung" gespendet werden, darüber siehe S. 280 Anm. 1, und daß ihre Gesetzgebung minderwertig ist, siehe S. 140, 217 dieses Werkes. Im Bande 128 S. 182 heißt es: „Diese Zersplitterung (nämlich der Parteien) schließt zunächst das parlamentarische Regime und mit ihm die hervorragendsten Persönlichkeiten des Volkes vom Reichstage aus, und diese Zersplitterung verhindert auch in dem ohnehin mittelmäßig zusammengesetzten Reichstage die energische Geschäftsleitung durch autoritäre Führer, die die Salbaderer und Repetitoren nicht zu Worte kommen lassen würden."

Damit soll die Mappe geschlossen werden. Es erfordert keinen Hinweis darauf, daß es nicht gewöhnliche Skribenten sind, welche die anfechtbaren Urteile über die Vorzüge der Kabinettsregierung verbreitet haben. Es sind Männer, deren Stimme viele Deutsche mit Hochachtung lauschen. Sie ertönt immer wieder von Berlin her. Und dies erklärt es auch, weshalb anderen die Emanzipation von Berlin erwünscht ist.

Zweiter Anhang

Das allgemeine und gleiche Wahlrecht

1.

Vor 1789 bestand in Frankreich ein ständisches Wahlrecht, welches die Wünsche und Klagen der drei Stände in allen Teilen des Reiches zur Kenntnis der Regierung bringen sollte; dieser Zweck wurde dadurch gesichert, daß sie in den sogenannten Cahiers schriftlich niedergelegt wurden. Ob ein Teil der Bevölkerung bei ihrer Aufzeichnung fehlte, war belanglos, denn auch ein Bruchteil konnte über sie Auskunft erteilen. Die Vorzüge dieses Verfahrens bestanden darin, daß es über die Stimmung des Landes genau unterrichtete; wer die Forderungen und Beschwerden vorbrachte, war nur ein Dolmetsch. Die Nationalversammlung schuf ein neues, ein staatsbürgerliches Wahlrecht, dessen Hauptzweck nicht war, die Regierung mit dem Begehren der verschiedenen Stände bekanntzumachen, waren doch alle nach dem Zusammenbruch der ständischen Gliederung zu einer großen unterschiedslosen Masse verschmolzen. Im Vordergrunde steht jetzt die Person des Vertreters; ihn darf die erwachsene männliche Bevölkerung, abgesehen von den ärmsten und abhängigsten Elementen, indirekt wählen. Wenn mehrere Kandidaten sich um das Mandat bewerben, soll der von der Mehrheit Erkorene Vertreter sein.

Aus diesen Bestimmungen gingen überall große Mißstände hervor, wo dasselbe Wahlsystem eingeführt wurde. Ein Vertreter, das ist ohne weiteres klar, kann kein getreuer Dolmetsch aller Wünsche und Klagen seines Wahlkreises sein, selbst wenn er sie genau kennen sollte, denn er wird als Mitglied einer Partei gewählt. Und das Mehrheitsverfahren, das im Parlamente nicht zu umgehen ist, schon in das Wahlzimmer zu verlegen, bedeutete, große Teile des Volkes der Vertretung zu berauben; ja es war jetzt möglich, daß die Minderheit der Wähler die Mehrheit der Abgeordneten erkor. Auch konnte das Fehlen eines Teiles der Wähler bei der Wahl ihren Ausgang beeinflussen. Viele entzogen sich der Ausübung des Wahlrechtes, wie das nicht allgemeine durch das allgemeine und gleiche ersetzt wurde. So mangelte es an einer Bürgschaft dafür, daß alle Klagen und Wünsche der Wähler im Parlamente zum Ausdruck gelangten, von jetzt an vollständig. In Frankreich ist bekanntlich das Wort geprägt worden, daß die Kammer sich zur Wählerschaft verhalten solle wie eine Landkarte zu dem von ihr dargestellten Lande. Aber die nach dem staatsbürgerlichen Wahlrechte gewählten Parlamente gleichen so wenig ihren Wählerschaften, wie die Fratzen in den Spiegelkugeln unserer öffentlichen Gärten dem Antlitze der auf sie Schauenden.

Wir müssen aber aus den Cahiers noch einige andere Erkenntnisse gewinnen. An die in ihnen enthaltenen Forderungen war gebunden, wer von seinem Kreise in die Ständeversammlung abgesandt wurde. Er war ein Mandatar oder, um die Sprache Rousseaus zu reden, der von dem Geiste dieser Zeit erfüllt ist, er war nur ein Kommissar; heutigestages würde man ihn einen Delegierten mit einem imperativen Mandate nennen. Aber mit imperativen Mandaten ließen sich die schweren Fragen nicht lösen, welche die Abgeordneten im Sommer 1789 erwarteten. Deshalb ließ der König am 23. Juni erklären, daß sie nicht an ihre Cahiers gebunden seien. Das war in Frankreich der Geburtstag des Gedankens der Repräsentation. Aber dieser Gedanke vermochte sich nicht zu behaupten. Bis auf die Gegenwart herrscht dort die Idee des Mandats trotz der sie verneinenden Sprache der Verfassungen. Nur ist der Deputierte nicht mehr der Mandatar seines Wahlkreises. Solange ein beschränktes Wahlrecht bestand, beeinflußten ihn reiche und vornehme Wähler. Mit der Entstehung des allgemeinen gleichen Wahlrechtes wurde er der Mandatar seines Komitees, welches zur Organisierung der zahlreichen Wähler und zur Erringung des Sieges nötig geworden war. Seine Helfer belohnt der Sieger mit den guten Dingen, die er von den Ministern als Preis der Unterstützung ihrer Politik erhandeln kann. Die allgemeinen Landesinteressen — sind curae posteriores.

Auch in England haben während der beiden letzten Jahrhunderte Repräsentation und Delegation miteinander gerungen. Am reinsten trat das Wesen der Repräsentation

in der Zeit von 1832 bis 1867 hervor. Vor 1832 war der Abgeordnete häufig der Mandatar des Besitzers eines rotten borough, nach 1867, wie in Frankreich, eines Wahlkreiskomitees, das sich jedoch von den französischen durch die feste Verbindung mit einer der großen Parteiorganisationen unterschied. Diese hatten sich nach dem Muster des amerikanischen Caucus gebildet, als es sich nach der Erweiterung des Wahlrechtes darum handelte, politisch ungeschulte Massen unter die Botmäßigkeit einer kleinen Zahl von Parteiführern zu bringen. Die Parteiführer aber gerieten, wie in den Vereinigten Staaten, in die Abhängigkeit von dem großen Kapitale. Da nämlich Demokratien und Staaten mit parlamentarischer Regierung von Parteien regiert werden, Parteien aber keine verfassungsmäßige Existenz haben, so müssen die von ihnen zur Erlangung des Sieges aufgewandten Kosten aus freiwilligen Gaben bestritten werden. Die Kosten nahmen mit der Zahl der Wähler zu, damit wuchsen die Schwierigkeiten, sie aus Beiträgen der Mitglieder zu decken. Der hilfreiche Freund, der die Partei aus ihren Geldnöten befreit, erlangt einen maßgebenden Einfluß auf die Politik in der Gestalt reichlicher Aufträge, günstiger Gesetze, nachsichtiger Rechtspflege.

Der Unterschied zwischen Frankreich und England bestand darin, daß hier der Kandidat weit häufiger die Kosten der Wahl aus seinem eigenen Vermögen bestritt, während er in Frankreich fast gewöhnlich unterstützt wurde: sei es durch reiche Wahlkomiteemitglieder, sei es durch Wahlvereine, deren Arbeitsgebiet ganz Frankreich war. Die Ministerien unterlagen hüben und drüben denselben Einflüssen.[1]

2.

Nach dieser Diagnose ist die Erklärung leicht, weshalb das allgemeine gleiche Stimmrecht mittelbar und unmittelbar zu unerwarteten Entscheidungen, plötzlichen Rückschlägen, großer Unsicherheit der Ergebnisse neigt. Vor allem steht kein politischer Röntgenapparat zur Verfügung, der die Seele des Volkes durchleuchtete; die heutige Mehrheitswahl von Wahlkreisrepräsentanten ist das zur Erkenntnis der Volksstimmung ungeeignetste Verfahren. Weiter genügt, wo viele Abgeordnete nur mit knapper Mehrheit gewählt werden, schon eine unbedeutende Verschiebung der Wahlresultate in ihren Wahlkreisen, um eine erhebliche Änderung der Zusammensetzung der Parlamente und indirekt wichtiger Maßregeln herbeizuführen. Dann nehmen große Teile der Bevölkerung in allen Staaten, mögen es nun Monarchien oder Demokratien sein, kein Interesse an der Politik, sie beteiligen sich daher gar nicht oder nicht regelmäßig an den Wahlen. Es sind gewöhnlich diejenigen Elemente, denen an einem ruhigen, gleichmäßigen Gange der Staatsmaschine am meisten gelegen ist. Werden sie durch ihr Stocken aus ihrer Ruhe aufgescheucht, dann eilen sie zu den Wahlurnen und verändern das frühere Ergebnis nicht nur durch ihre Anwesenheit, sondern auch durch ihre Erregtheit. Auch übersteigen häufig die zu lösenden Fragen das Verständnis vieler Wähler, weshalb, wie wir besonders in England und den Vereinigten Staaten zu beobachten Gelegenheit haben, die Parteiorganisationen auf ihre Phantasie, ihre Gefühle und Instinkte zu wirken suchen, um sie zur Mitarbeit zu bestimmen. In welchem Maße die Drahtzieher sie sogar mit Bestechungen aller Art beeinflussen, das deuten wir nur an. Nicht zu übersehen ist die Bedeutung (besonders in den sogenannten angelsächsischen Ländern) der Persönlichkeit des Kandidaten, welche schwankende, politisch indifferente Wähler mit sich fortreißt. Solche „magnetische Persönlichkeiten" sucht die Gegenpartei zu diskreditieren; unter ihrem Sturz leidet auch die Partei. Endlich stehen bei den Wahlen regelmäßig mehrere Fragen zur Entscheidung, welche durch die Person des Kandidaten gleichsam zur Einheit verbunden werden. Aber der intelligente Wähler findet nicht immer, daß alle seine Interessen von einem der Kandidaten gewahrt werden; zuweilen erscheint ihm derjenige seiner eigenen Partei als das größere Übel. Dann enthält er sich der Abstimmung oder er stimmt gegen seine Partei.

Dieses sind einige der aus Wahlen und Referendumsabstimmungen in England, Frankreich, der Union, der Schweiz abgezogenen Ursachen des an sich launenhaften Charakters des allgemeinen gleichen Wahlrechtes, verschärft durch die Agitation der Parteien,

[1] Der Gebrauch des Imperfekts empfiehlt sich wegen der nicht genügenden Kenntnis der seit 1914 eingetretenen Veränderungen.

die in diesen Staaten, abgesehen von der Schweiz, in größerem oder geringerem Maße von andersartigen Mächten gelenkt werden. Dieser, Staat und Volk stets gefährliche, in besonderen Lagen verhängnisvolle Charakter ist es, der die Befürchtungen ehrlicher Politiker überall geweckt hat. Welche Mittel empfehlen sie gegen solche Übel? Als das schwächste wird wohl ein Oberhaus betrachtet. Manche erfahrene Politiker schätzen seine Widerstandskraft auf Grund englischer, französischer, italienischer Vorgänge so gering ein, daß der Hinweis nicht überflüssig erscheint, wie heftig die Abschaffung der ersten Kammern von extremen Anhängern des allgemeinen gleichen Wahlrechts gefordert wird. Jedoch darf der amerikanische Senat nicht als Beweis für die mögliche Machtentfaltung einer solchen Kammer angeführt werden. Er verhält sich zum Abgeordnetenhause etwa wie das englische Oberhaus zum Unterhause während des 18. Jahrhunderts; im Senate sitzen die großen Parteibosses und Kapitalmagnaten, welche über die Geschicke vieler Deputierten entscheiden. Das zweite Mittel ist die Ausstattung des Staatsoberhauptes mit der Befugnis des amerikanischen Präsidenten, sein Veto gegen parlamentarische Gesetzentwürfe erfolgreich einzulegen. Das dritte ist das Nullifikationsrecht der Gerichte der Union, nämlich das Recht, Gesetze, die ihrer Überzeugung nach nicht mit der Verfassung übereinstimmen, für nichtig zu erklären. Diese zwei Mittel wurden vor dem Kriege von den rechtsstehenden französischen Parteien empfohlen, die offenbar keine genügende Kenntnis der Veränderungen in den politischen Verhältnissen Amerikas seit der Veröffentlichung der Werke Toquevilles und Laboulayes hatten. Hier wird die Abschaffung des Nullifikationsrechtes wegen der Unwissenheit oder Korruption der Richter und der Mehrheitsentscheidungen kollegialer Gerichte von fortgeschrittenen Politikern lebhaft gewünscht. Das vierte ist die Beseitigung der Wahlkreisausschüsse. In Frankreich wünschte man mit ihnen mittels der Listenwahl aufzuräumen, die große Wahlkreise aus mehreren kleinen schaffen und die Bildung kräftiger Parteiorganisationen fördern würde; in der Union sucht man die Parteiorganisationen durch die Ernennung der Kandidaten in großen Volksversammlungen zu verdrängen. Solange die Listenwahl in Frankreich bestand, waren ihre Wahlausschüsse Zusammenfügungen der ausgefallenen Arrondissementskomitees, und in den Vereinigten Staaten ist den Direct Primaries bisher kein entschiedener Erfolg beschieden gewesen.

Diese vier Mittel haben keine unmittelbare Beziehung zum Wahlrechte. Sie sind gerichtet gegen Übel, die durch das allgemeine gleiche Wahlrecht nicht entstanden sind, wohl aber gesteigert werden, weil mit seiner Einführung das Selbstbewußtsein der Abgeordnetenkammern erhöht, ihr Temperament lebhafter wird und die Neigung zur Radikalisierung der Gesetzgebung wächst. Das vierte hängt enger mit ihm zusammen, es wendet sich gegen eine Folgeerscheinung: gegen einflußreiche Wahlkreisausschüsse und Parteiorganisationen. Es bezweckt die Aufstellung unabhängiger Kandidaten.

Wir betrachten nun drei Mittel, die mit dem staatsbürgerlichen Wahlakt auf das innigste verknüpft sind: die Verhältniswahl, das Berufsklassenwahlrecht und das Mehrstimmenrecht. Hier wiederholt sich der vorher gekennzeichnete Gegensatz. Die Verhältniswahl soll die Mißstände der Mehrheitswahl abwehren, die mit der Erweiterung des Wahlrechtes zunehmen, aber nicht durch sie hervorgerufen sind. Dagegen soll das Mehrstimmenrecht einen Damm bilden gegen die Überflutung durch die Massen und das Berufsklassenwahlrecht sie unschädlich machen durch ihre Organisierung.

Die Verhältniswahl kann sich sowohl anschließen an die Einerwahl wie aufbauen auf der Listenwahl. Nun aber setzt sie voraus, daß das ganze Land einen Wahlkreis bildet, wodurch jedoch in großen Ländern der Zusammenhang zwischen Vertretern und Vertretenen völlig zerrissen wird.[1] Sie ist daher hier in ihren beiden Formen ein untaugliches Mittel. Was die herkömmliche mit der Listenwahl verbundene Verhältniswahl betrifft, so leidet sie noch an einem anderen Übel. In den zahlreichen Wahlkreisen schafft sie so viele unbewältigte „Reste“, daß diesem Wahlverfahren kaum ein höherer Wert als der gewöhnlichen Mehrheitswahl zukommt. Kurz, wenn sie das ihr zugrunde liegende Prinzip rein verwirklichen will, dann muß sie das Mehrheitsprinzip ganz ausschalten. Sie vertragen sich so wenig wie Feuer und Wasser. Sie hat aber noch eine bisher nicht

[1] In meinem Buche „Die moderne Demokratie“ habe ich versucht, diese Kluft zu überbrücken S. 619. Vergl. auch S. 462.

beschriebene Achillesferse. Sie will ein treues Bild der Volksseele liefern. Hierzu fehlt ihr aber das nötige Handwerkszeug. Ihre „Volksseele" ist eingeschnürt in die Fesseln der Parteiprogramme. Parteiprogramme vermögen aber die Regungen der Volksseele nicht zu photographieren. Hier und da leistet die Seele einen bescheidenen Widerstand. Es bilden sich Vereinigungen für bestimmte Fragen, die von den Parteien noch nicht katalogisiert worden sind, und bisweilen unterstützen sich Vorkämpfer für ganz verschiedenartige Zwecke nach den Vorschriften des Log-rolling. Was der Verhältniswahl vor allem fehlt, das ist also eine solche Organisation des Volkes, daß sein Klagen und Wünschen, seine Forderungen und Beschwerden auf das genaueste erkannt werden können. Dies ist der Grund, weshalb der Gedanke des berufsständischen Wahlrechtes außerhalb Englands[1] immer mehr Anklang gefunden hat. Wir werden es Berufsklassenwahlrecht nennen, denn Stände haben wir nicht mehr, und das Wort berufsständisch erweckt daher unbegründetes Mißtrauen.

Dieses Wahlrecht will das Abgeordnetenhaus aus den Wahlen der freien Berufsvereinigungen hervorgehen lassen, die aus dem Schutte der ständischen Gesellschaft emporgewachsen sind (Innungen, Gewerkvereine, Bauernbünde, Festbesoldete usw.). Heute schon haben sie eine reichgegliederte Organisation der Gesellschaft geschaffen, durch die wir über die Wünsche und Klagen ihrer einzelnen Teile zuverlässige Kunde erhalten. Sie stellen den Apparat zur Photographie der Volksseele, zur Zeichnung der politischen Landkarte, zur Durchleuchtung des politischen Körpers dar. Sie würden die Herrschaft der Wahlkreisausschüsse und der Parteiorganisationen abschütteln; sobald sie als Trägerinnen des Wahlverfahrens aufgerichtet wären, müßten die Schäden der Mehrheitswahl verschwinden. Würde aber dieses Wahlrecht nicht die Idee der Repräsentation derjenigen der Delegation opfern? Da die Berufsverbände durchgängig ihre hervorragendsten Mitglieder wählen, so würde sie vermutlich eher die Idee der Repräsentation in ihrer früheren Reinheit herstellen. Und wenn der mit Versprechungen aller Art belastete Vertreter eines Wahlkreises auf Grund der Verfassungsbestimmung, daß er, an Aufträge nicht gebunden, als Vertreter des ganzen Volkes betrachtet wird, weshalb sollte der Abgeordnete eines Verbandes es nicht ebensogut sein können? Nur soviel sei noch über diese Art des Wahlrechtes gesagt, daß die von allen Berufsvereinigungen gewählten Vertreter höhere, leistungsfähigere, unbefangenere Parlamente schaffen würden.

Das Mehrstimmenrecht soll denjenigen Bevölkerungsschichten die materielle politische Gleichheit sichern, die durch die formale Gleichheit des allgemeinen Wahlrechts infolge der Mehrheitswahl unterdrückt werden: dies sind die alten, die gebildeten, die politisch erfahrenen, die höher besteuerten. Folglich stellt es sich niedrigere Ziele als das Berufs-

---

[1] Vielleicht erklärt sich dies so. Das vor 1832 in England geltende Wahlrecht dürfte man ein verkrüppeltes, ständisches Wahlrecht nennen, denn der titellose Adel (Gentry) und die anderen Stände waren in den Grafschaften nicht so scharf geschieden, wie auf dem Festlande, die Geistlichkeit war im Unterhause unvertreten, und nicht alle Städte hatten das Wahlrecht; sie erlangten es erst nach 1832. Und da es in den Wahlkreisen bestimmten Kategorien von Personen (z. B. Freisassen, Mitglieder der Gilde) zustand, so wäre die Bezeichnung „unvollkommenes Berufsklassenwahlrecht" auch nicht ganz verfehlt. G. Zimmermann hob noch im Jahre 1852 den Unterschied des englischen Wahlrechtes von dem festländischen mit den Worten hervor: „In England sind die Gemeinen einzelne Provinzen, Städte, Flecken oder Volksklassen, welche Korporationen, Charakter oder Standeswesen mit besonderer Individualität besitzen. So besteht also das wählende Volk nicht aus einer einheitlichen Masse, sondern aus einem Nebeneinander von Sondervereinigungen." Aber die Reformen von 1867 und 1884/5 verwischten die Sonderheiten immer mehr, und seit dem Jahre 1918 besteht zwischen dem Charakter des englischen und französischen Wahlrechtes kein Unterschied mehr, nur daß das englische auch das Frauenwahlrecht ausschließt. Sobald England sich dem Festlande näherte, entstanden dort die gleichen Wahlrechtsprobleme, aber die Lösungen waren zum Teil andere. Das berufsständische hatte keine Anhänger, vielleicht weil das geltende noch zu viele berufsständische Elemente umschloß. Um so eifriger forschte man nach Mitteln. Zum Schutze der Minderheiten: Minoritätenvertretung und „Hares̈ches Verfahren" (Verhältniswahl mit Einerwahl). Weit größere praktische Bedeutung kommt dem von John S. Mill verfochtenen Mehrstimmenrechte zu, welches später in Belgien und Sachsen, zwei Industriestaaten mit einer starken sozialistischen Wählerschaft, eingeführt wurde.

klassenwahlrecht. Es läßt nicht nur die Mehrheitswahl bestehen, sondern auch die Wahlkreisausschüsse und die Parteiorganisationen; auch dringt es nicht tiefer in die Volksseele ein als das gewöhnliche Wahlrecht. Dennoch wird es von den Vorkämpfern für das allgemeine und gleiche Wahlrecht bekämpft. Es sei undemokratisch, weil es die Macht der zahlenmäßigen Mehrheit abschwäche. Nicht alle Demokraten hegen diese Auffassung. Es wird bewiesen nicht nur durch die Tatsache, daß der Demokrat J. S. Mill sein Vater ist, sondern auch durch den das Gleichgewicht der Gewalten verwirklichenden Aufbau des amerikanischen Staates und durch viele Aussprüche amerikanischer Staatsmänner, welche betonen, daß die unbeschränkte Herrschaft der zahlenmäßigen Mehrheit undemokratisch sei. Wir führen zwei an. Calhoun, der hervorragendste Staatsmann der Südstaaten und einer der ersten Vertreter des Selbstbestimmungsrechtes der Staaten und Völker, das nach seinem Tode von denselben Yankees, die uns jetzt dieses Selbstbestimmungsrecht predigen, während des Bürgerkrieges in dem Blute von Millionen erstickt wurde, Calhoun schrieb, daß die schrankenlose Herrschaft der Mehrheit um nichts besser sei als das absolute Regiment eines Despoten. Und der frühere Präsident Taft, einer der jetzigen Häupter der vor 50 Jahren siegreichen republikanischen Partei, sprach es erst vor wenigen Jahren aus, daß die Demokratie nicht die Herrschaft einer Mehrheit durch eine Mehrheit und für eine Mehrheit sei.

3.

Die Bewertung aller Maßregeln nach ihren Wirkungen auf die Gesamtheit ist die politische. Sie ist aber nicht die gewöhnliche. Diese legt den Maßstab des Gefühls an oder sie beurteilt sie nach ihrer Übereinstimmung mit den Folgerungen aus philosophischen, ethischen, religiösen Lehren. Neben Gefühl und Weltanschauung ist das Streben nach der Macht ein wichtiger Beweggrund zur Zustimmung oder Ablehnung. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht ist das Fundament der Demokratie, über die der „Vorwärts“ sich am 2. November 1905 (Nr. 257) folgendermaßen äußerte: „Wir gehen nicht so weit, wie manche bürgerliche Demokraten, die da meinen, des Volkes Wille bedeute stets die höchste Weisheit ... auf jeden Fall aber bildet die Demokratie die einzige Staatsform, in der das Proletariat sich entwickeln, zu einer Macht werden, dem Staat und der Gesellschaft seinen Willen aufzwingen kann.“

Viele Gefühls-, Weltanschauungs- und Machtpolitiker streben danach, das allgemeine und gleiche Wahlrecht einzuführen, oder wo es eingeführt ist, es auszudehnen durch die Hinzufügung des Frauenwahlrechtes, Herabsetzung der Wahlmündigkeit, Verringerung oder Beseitigung der Ausschließungsgründe als Überbleibsel zurückgebliebener politischer Kultur. Sie begründen ihre Forderungen damit, daß es ein subjektives natürliches Recht sei oder daß die Erklärung der Gleichheit vor dem Gesetze das allgemeine und gleiche Wahlrecht einschließe.

Diejenigen, welche heutigestags natürliche Rechte anerkennen, sind nicht zahlreich, aber viele sind geneigt, sittlichen Ansprüchen (den sogenannten natürlichen Rechten) die rechtliche Sanktion durch ihre Aufnahme in das Gesetzbuch zu gewähren, wenn sie allgemein anerkannt werden. Aber die allgemeine Anerkennung dieses Anspruches fehlt.

In denjenigen Staaten, deren Vertreter nach der Verfassung den Charakter von Repräsentanten haben, ist kein Raum für ein subjektives natürliches Wahlrecht, weil seine logische Konsequenz das imperative Mandat ist. Jene Lehre wird weiter dadurch widerlegt, daß eine kleine Zahl geistig hervorragender Wähler besser die Geeignetheit eines Kandidaten, den Wahlkreis zu repräsentieren, erkennen kann, als eine große Zahl geistig unselbständiger Wähler, die von einem Wahlkreisausschusse bevormundet werden. Aus diesen beiden Gründen folgt, daß in Staaten mit einer Repräsentativverfassung die Befugnis zum Wählen nicht ein subjektives Recht, sondern eine objektive Funktion ist.

Und welche Tragweite kommt der Erklärung der Gleichheit vor dem Gesetze zu?

Die Amerikaner sind die ersten gewesen, die die Gleichheit vor dem Gesetze als Bestandteil der Menschen- und Bürgerrechte verkündeten. Hätten sie ihr jene Bedeutung beigelegt, so wäre die sofortige Beseitigung des bestehenden Zensuswahlrechtes in den Gliedstaaten die unvermeidliche Folge gewesen. Aber noch 40 bis 50 Jahre länger haben sie die scheinbare Anomalie ertragen; erst gegen Ende des ersten Viertels des 19. Jahr-

hunderts fingen sie an, das allgemeine gleiche Wahlrecht einzuführen; noch heutigestages ist es in manchen Staaten an härtere Bedingungen geknüpft als in Deutschland, und in den Südstaaten sind die Neger ihres nach dem Bürgerkriege gewährten Wahlrechtes wieder beraubt worden. Als die Franzosen eine (schon früher nach amerikanischem Vorbilde erlassene) Erklärung der Menschenrechte der Verfassung von 1791 einverleibten, trugen sie kein Bedenken, ein auf Zensus und indirekter Wahl ruhendes Wahlrecht zu schaffen. Was verstand man denn damals unter der Gleichheit vor dem Gesetze? Die Frage soll ein Mann beantworten, der als Sozialdemokrat ein Interesse daran hatte, die staatliche Bedeutung der Gleichheit nicht zu verringern, und der als einer der größten Kenner der sozialistischen Literatur hohes Ansehen genoß. Anton Menger spricht sich über sie folgendermaßen aus: „Die französische Revolution ... gelangte ... nicht über die sogenannte Gleichheit vor dem Gesetze hinaus, worunter man damals insbesondere die Aufhebung der Steuer- und Gerichtsprivilegien und die allgemeine Ämterfähigkeit verstand ... In dieser verstümmelten Form ist die Gleichheit vor dem Gesetz in die Verfassung zahlreicher Kulturstaaten übergegangen."

Die Weltanschauungspolitiker suchen Anhänger für das allgemeine gleiche Wahlrecht mit der Behauptung zu gewinnen, daß es alle Glieder des Volkes zu einer unlösbaren Einheit zusammenbinden würde. Leider führen sie hierfür keinen zwingenden Beweis, aber Gegeninstanzen sind in Überfluß vorhanden. Während des Befreiungskrieges hat das preußische Volk eine Stärke des nationalen Bewußtseins bewiesen, die uns am Ende des Weltkrieges die Schamröte ins Gesicht treibt. Und doch hatte es damals keine politischen Rechte. In den Krieg von 1866 zog dasselbe Volk und siegte, obwohl es erst seit sechzehn Jahren wählen durfte, und zwar nach den Vorschriften des „elendesten aller Wahlrechte". Vier Jahre später focht das gleiche Volk den Krieg gegen Frankreich mit einer einhelligen Begeisterung aus, welche die dem Volke am nächsten stehenden Erkorenen des allgemeinen Wahlrechtes während des Weltkrieges untergraben haben, obwohl uns dieses seit fünfzig Jahren „zusammengekettet" hat. Der Zweifel an dem engen Zusammenhang von Nationalgefühl und Wahlrecht werden stärker, wenn man, von der anderen Seite an die Frage herantretend, bedenkt, wieviele Wähler sich selbst in der Schweiz ihren Pflichten entziehen und welches Heer von „Canvassers" sogar in England und der Union aufgeboten werden muß, um die Wähler an ihre Pflichten zu erinnern.

Überhaupt kettet an das Vaterland das stetige Handeln, nicht das seltene Wählen, da es stets das Bewußtsein der nationalen Spaltung und häufig Haßgefühle weckt.

Personenregister

N

O

P

R

S

Druckfehler

Seite 20 Zeile 3 von oben: opponieren statt oponieren.
„ 23 „ 26 von oben: an statt auf.
„ 75 „ 12 von unten: Political statt Polchul.
„ 211 „ 2 von unten: Berthélemy statt Barthélemy.



Princeton University Library
32101 066974120

